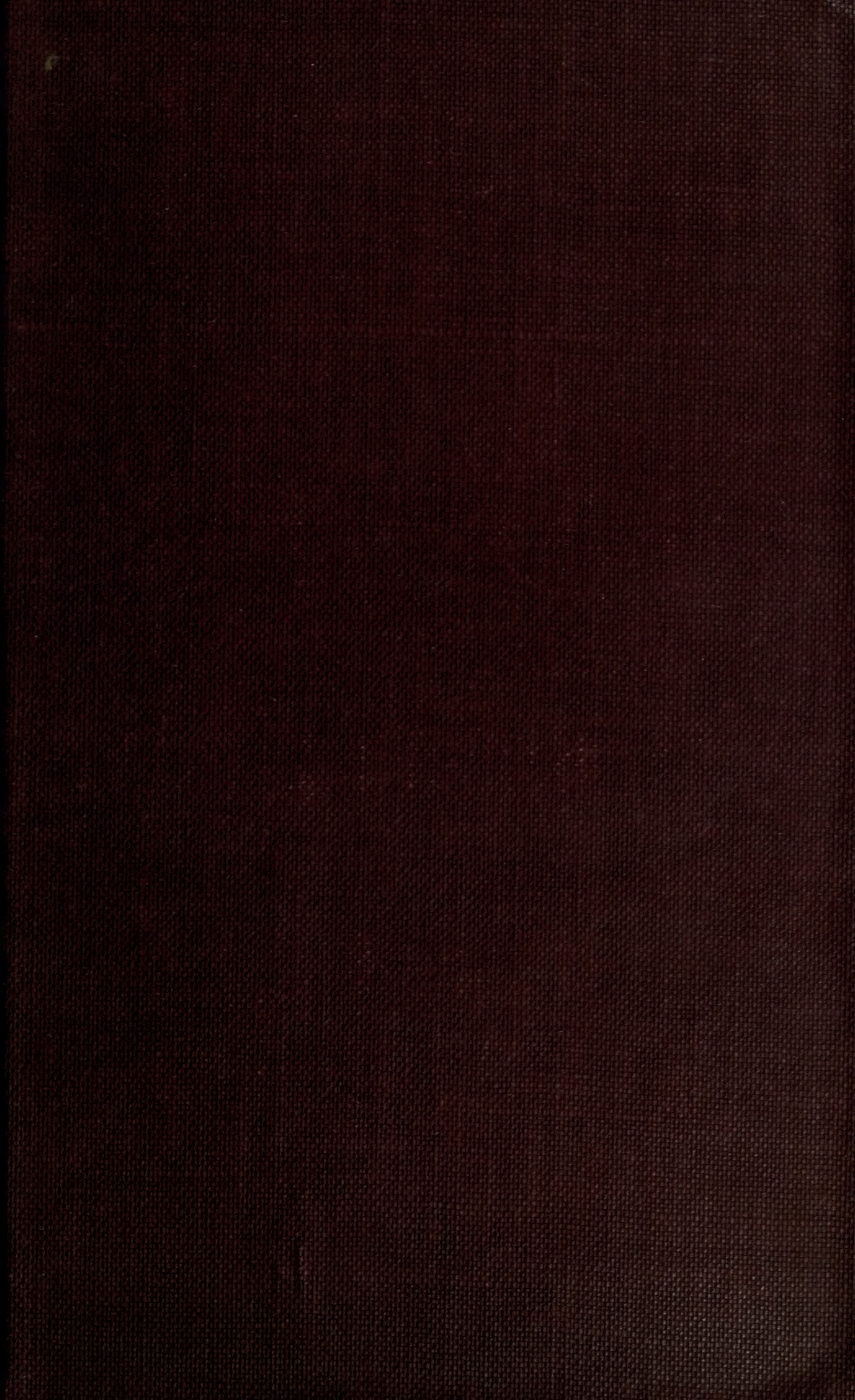


LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE
publiée sous la direction de Alfred Bonnet

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

PAR

RUDOLF KOBATSCH
PROFESSEUR A L'ACADÉMIE CONSULAIRE I. ET R. DE VIENNE

ADAPTÉ ET MIS A JOUR

PAR

GUIDO PILATI
RÉDACTEUR A L'INSTITUT INTERNATIONAL D'AGRICULTURE, ROME

AVEC LA COLLABORATION DE

A. BELLACO



PARIS (5e)
M. GIARD & É. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER
—
1913

LETTRE-PRÉFACE.

—

Vienne, le 28 mai 1913.

A Monsieur le Docteur GUIDO PILATI,

Rédacteur à l'*Institut International d'Agriculture*, Rome.

En même temps que je vous exprime ma vive reconnaissance d'avoir bien voulu adapter en français mon livre *La politique économique internationale,* je crois de mon devoir d'adresser quelques mots à ce grand public compétent, auquel maintenant vous avez rendu accessible mon ouvrage.

C'est un grand honneur pour moi que de voir paraître ce livre dans cette langue qui possède toute une littérature en matière d'économie politique.

Il ne s'agit pas seulement de ce que la langue française est universelle et donc la plus convenable pour cet ouvrage, mais aussi du fait que les économistes et les hommes

politiques de la France, plus que ceux de toute autre nation, ont contribué à améliorer et à faciliter les rapports économiques internationaux et le développement du droit international et des relations internationales en général.

La pensée fondamentale de ce livre, c'est-à-dire la théorie rigoureuse de l'évolution appliquée au mouvement économique international, sera donc appréciée d'une manière spéciale par le lecteur français, et de plus l'édition française sera le meilleur moyen de favoriser l'idée de l'organisation internationale soutenue dans mon ouvrage.

Le développement rapide des relations économiques internationales et de la tendance à les régler, — c'est-à-dire de ce que nous avons appelé *politique économique internationale,* — a été tel que ce livre, paru en 1907, serait en quelques parties vieilli, si vous, Monsieur, n'aviez pas pris soin de le remanier et de le compléter en plusieurs endroits. J'aurais voulu m'acquitter moi-même de ce devoir, si le temps me l'avait permis. Je vous remercie donc sincèrement de cette collaboration dans la mise à jour de l'ouvrage.

Malgré quelques critiques d'économistes conservateurs et de protectionnistes outrés, je m'attache toujours à la pensée fondamentale du livre qui consiste à appliquer la théorie spencérienne de l'évolution aux rapports économiques ainsi qu'à la vie internationale.

L'autre idée sur laquelle j'insiste est celle de la nécessité d'un enseignement spécial, dans les écoles supérieures de

commerce de tous les pays, des problèmes du mouvement économique international et de sa politique. L'importance de ces problèmes devient de plus en plus grande, si bien qu'un enseignement spécial s'impose sans retard à l'attention de ceux qui dirigent l'instruction publique.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations cordiales et empressées ainsi que l'expression de ma vive reconnaissance.

Dr RUDOLF KOBATSCH.

INTRODUCTION

—

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE, SCIENCE INDÉPENDANTE

L'auteur se rend parfaitement compte qu'il assume une lourde charge en entreprenant de traiter, dans des limites aussi étroites que celles de ce volume, la quantité énorme de matière qui fait partie du domaine du mouvement économique international et de sa politique. Mais il y a été poussé par le désir de répondre aux exigences de la science qui demande une élaboration, une exposition synthétique et systématique, d'après un concept unitaire, des problèmes qui intéressent les relations économiques des pays entre eux et qui n'ont été étudiés jusqu'ici que d'une façon fragmentaire.

Quelle est la tâche qui incombe à la science de la politique économique internationale ?

C'est de déterminer, de recueillir et d'examiner attentivement tous les phénomènes du mouvement économique international sous toutes ses faces, et les attitudes de sa politique ; de rechercher et d'étudier le lien intime qui existe entre les différentes manifestations de ce mouvement, son développement progressif, les facteurs et les tendances de son évolution, et les diverses phases des transformations

successives sous lesquelles sa politique s'est présentée : tel est le domaine de la nouvelle science qui s'occupe des rapports économiques internationaux, et qui aurait dû, depuis longtemps déjà, être élevée au rang de science indépendante.

Quant à la méthode, l'auteur est arrivé à conclure qu'on ne peut trouver une explication satisfaisante des principaux problèmes de la politique économique internationale qu'en suivant la méthode historique évolutionniste. A l'aide de cette dernière, il essaie une analyse systématique des concepts fondamentaux de notre science. Partant de l'élément principal qui forme l'objet de ses recherches, l'unité économique nationale (*Nationalwirtschaft*), dont il éclaircit le concept et les caractéristiques, l'auteur examine les différences qui se sont produites naturellement et historiquement dans les contenus des diverses unités économiques nationales, les causes de l'origine et du développement du mouvement économique réciproque des différentes unités économiques dans ses formes diverses, c'est-à-dire que le mouvement des personnes (mouvement des voyageurs de commerce, des étrangers, d'émigration et d'immigration) est aussi bien l'objet de son étude que le commerce des choses (capitaux et marchandises). Il traite ensuite le problème suivant : comment le mouvement économique fait-il naître des oppositions d'intérêts (conflits) ? Il examine dans ce but les moyens dont usent les intérêts opposés pour chercher à se faire valoir, et, comment d'autre part ce mouvement provoque la tendance à une communauté d'intérêts, qu'on s'efforce de réaliser au moyen d'ententes internationales. Enfin l'auteur essaie de rechercher quelle est la tendance générale suivie par l'évolution du mouvement économique international et de sa politique : il étudie la possibilité de découvrir ses causes, ses facteurs

et d'en déterminer les différents stades et leurs caractéristiques ; les motifs qui ont donné naissance aux différents systèmes de politique économique et ceux qui ont été la cause de leur disparition successive, et il donne les raisons pour lesquelles chaque système n'a qu'une valeur en rapport avec les conditions de l'époque à laquelle il était en vigueur, ce qui prouve qu'aucun ne peut être considéré comme ayant la valeur d'une loi générale.

D'après cette étude basée sur la méthode historique-évolutionniste, on arrive à cette conclusion que, si d'un côté les causes de conflit deviennent plus nombreuses avec le développement des relations économiques internationales, d'autre part, la conscience de la communauté d'intérêts, au lieu de celle du conflit d'intérêts, s'affirme et se généralise de plus en plus entre les différents pays, et l'on ressent la nécessité toujours plus grande d'en venir à des ententes internationales. De sorte qu'on peut vraisemblablement prévoir que le principe de la communauté d'intérêts trouvera une application de plus en plus étendue.

La justification de ces prévisions se trouve dans les phénomènes suivants qu'on rencontre dans le développement du mouvement économique international : non seulement il devient plus intense et plus complexe, mais il atténue peu à peu les différences de contenu des diverses économies nationales ; outre le commerce et le mouvement des personnes, le capital, et surtout la production elle-même tendent à devenir internationaux, de sorte qu'avec le temps les droits de douane et les primes, qui sont les principales caractéristiques de la tendance au conflit d'intérêts, paraîtront superflus ou nuisibles au point de vue économique.

Il existe encore un autre fait qui aide l'évolution à se

produire dans ce sens : la division politique et économique du globe va toujours en progressant et il n'y aura bientôt plus aucun territoire à conquérir ou à ouvrir à la civilisation par la force, de sorte que le champ restera ouvert à la pénétration pacifique. Lorsque les principales puissances auront trouvé leur équilibre, il n'existera plus aucun motif raisonnable propre à faire naître des conflits sérieux ; quant aux petits Etats, ils se trouvent même actuellement sous la dépendance économique et aussi dans certains cas sous la dépendance politique des grandes puissances.

La politique étrangère et la politique économique se trouvent donc ainsi intimement liées entre elles ; l'internationalisation des relations économiques ouvre la voie à celle des relations politiques et élimine peu à peu les causes d'où les conflits internationaux d'intérêts tirent leur origine.

*
* *

Les relations réciproques entre les éléments principaux du mouvement économique international, les unités économiques nationales, se multiplient de plus en plus ; le commerce des choses et le mouvement des personnes augmentent progressivement, et la politique intérieure aussi bien que la politique étrangère subissent de plus en plus l'influence de la politique économique. Cet ensemble de phénomènes de nature diverse, ainsi que toutes les questions de droit et de fait qui s'y rapportent, peuvent à peine être effleurés par une seule personne, cette dernière s'occuperait-elle exclusivement et par état de politique économique. Les difficultés qui se dressent devant celui dont l'intention est de dominer scientifiquement tout entier le champ si vaste de la politique économique internationale,

sont des plus variées, et c'est justement pour cela qu'on éprouve le besoin d'une exposition systématique et complète et d'une explication générale des principaux problèmes qui l'intéressent, afin d'empêcher que les recherches scientifiques particulières ne continuent à accroître la masse déjà énorme de matériaux d'études faites sans unité de direction, sans un plan général préétabli. Voilà pourquoi l'on déterminera le plus clairement possible le cadre dans lequel l'étude de détail doit se dérouler d'après un but et avec une direction bien définis.

Plusieurs raisons ont persuadé l'auteur de la nécessité d'élever la science de la politique économique internationale au rang de science indépendante.

La politique du mouvement économique international, ou des relations des unités économiques nationales entre elles, a pris, à côté et vis-à-vis des autres branches de l'économie, une si grande importance, qu'il n'est pas suffisant de traiter et d'enseigner à la hâte la théorie et la politique du mouvement économique international, comme s'il s'agissait d'une branche, d'un chapitre de l'économie générale.

Cet inconvénient provoque des effets nuisibles aussi bien au point de vue pratique qu'au point de vue théorique. Un fait, une raison extérieure, justifiait déjà l'élévation de la politique économique internationale au rang de science indépendante. En effet, non seulement l'objet même de cette science, dont les éléments forment une masse qui s'accroît indéfiniment, mais encore toute une littérature, sont là pour démontrer que le champ est assez vaste pour être étudié et devenir l'objet d'un enseignement pratiqué par des personnes d'une culture scientifique spéciale.

Les intérêts économiques d'un nombre de plus en plus grand d'habitants d'un Etat sont en relation d'une inten-

sité toujours croissante avec les intérêts des citoyens d'autres pays ; la dépendance réciproque des diverses économies nationales augmente continuellement ; les questions de caractère économique international occupent bien plus qu'auparavant l'activité des Parlements, de la presse, et elles servent de plate-forme à des luttes politiques et à des discussions publiques importantes ; presque tous les Etats possèdent des organes spéciaux pour le service des informations économiques à l'étranger et l'on constate une augmentation progressive du nombre des institutions publiques et privées destinées à s'occuper de problèmes généraux ou spéciaux relatifs à la politique économique internationale, et en particulier de préparer des tarifs douaniers et des traités de commerce, de favoriser l'exportation, la colonisation et l'émigration, le mouvement des étrangers, etc. En présence d'une accumulation si énorme de faits et de phénomènes, n'est-il pas juste de conseiller la formation d'un centre scientifique d'études, auquel ceux qui sont appelés à s'occuper de questions semblables et les intéressés eux-mêmes pourront s'adresser pour obtenir des renseignements et des avis impartiaux et objectifs? Telle est une des tâches de notre science considérée comme science indépendante.

La littérature qui s'occupe des phénomènes concernant le mouvement économique international et sa politique s'est montrée, en grande partie, peu apte au but qu'elle se proposait. Nous avons une littérature abondante, riche, — trop même, — mais elle n'a pas du tout un caractère rigoureusement scientifique. L'exposition synthétique des lignes fondamentales de la politique économique internationale, déjà pour ce motif, est une nécessité pratique et théorique qui se fait sentir de plus en plus. De très nombreuses publications paraissent chaque année sur les diffé-

rents problèmes de notre science : prendre connaissance de tous ces matériaux, y compris les discussions parlementaires, les comptes rendus des congrès, etc., est une tâche qui devient de plus en plus difficile et il serait nécessaire d'avoir des bibliothèques affectées spécialement à ce genre de littérature avec des employés spéciaux.

Ceux qui ont eu l'occasion de suivre attentivement et d'un œil critique la littérature et les discussions qui ont trait aux questions de politique douanière savent bien qu'on arrive difficilement, malgré un sérieux examen, à une conclusion, à un résultat satisfaisant : on trouve à chaque pas des répétitions et des variations sur le même thème, des tautologies, de fausses abstractions, des généralisations au lieu de preuves et de démonstrations, avec des déductions erronées parce qu'elles dérivent de matériaux statistiques insuffisants ou employés d'une manière tendancieuse.

Nous trouvons d'honorables exceptions dans les écrits de quelques vieux auteurs qui ont traité du mercantilisme, les premiers qui se sont occupés de politique commerciale, puis dans les ouvrages de F. Quesnay, d'Adam Smith et de David Ricardo et enfin dans les travaux de l'américain Alexandre Hamilton et de son disciple Frédéric List. Quesnay, Smith et List sont les colonnes principales de l'édifice encore inachevé d'une *science* de la politique économique internationale. Mais, sauf ces derniers, et un petit nombre d'autres auteurs, la plus grande partie des publications ont un caractère de polémique ou sont une simple énumération de données et de faits ; très rares sont les œuvres qui pénètrent dans la matière traitée, qui cherchent à en donner une explication scientifique, et qui permettent au lecteur de se former une idée claire des concepts fondamentaux de notre science.

Mais les personnes qui s'adonnent à l'étude prétendent justement que la science leur enseigne le moyen de trouver la solution des problèmes les plus difficiles ; et il est également de l'intérêt de l'Etat que les citoyens puissent se former d'eux-mêmes une opinion sur les questions de politique économique internationale plutôt que de prêter trop facilement l'oreille aux parleurs intéressés, sans peser le *pour* et le *contre*.

De plus, l'ignorance porte en soi l'indolence et l'insouciance. Or, le fait seul que les citoyens d'un pays n'attendent pas aide et salut de l'intervention de l'Etat et des lois, et cherchent les moyens de défense et de secours dans leur propre énergie, dans un esprit entreprenant, dans l'association libre, ce fait, disons-nous, contribue-t-il peut-être au développement économique, au progrès de ce pays? Il n'est pas nécessaire de démontrer qu'un Etat dont les habitants sont mieux instruits, savent faire un meilleur usage des forces individuelles et collectives et en tirer profit, est destiné à un développement plus rapide et plus prospère ; un tel Etat aura aussi, dans le cercle de ses relations économiques avec l'étranger, les meilleurs succès et fera la meilleure politique économique.

*
* *

Les opinions que l'on a sur les problèmes de politique économique sont encore très vagues, très confuses ou erronées. Cela dépend du caractère unilatéral et superficiel, du défaut de base et de direction scientifique de la littérature en la matière. Donnons-en un exemple : le mouvement économique moderne a grandement contribué à « rapprocher » les nations, et c'est parfait ; or, on nous présente ce

rapprochement de telle sorte que certains Etats, d'après les affirmations contenues dans une quantité d'opuscules, d'articles de journaux, etc., sont absolument « inondés » par les importations d'autres pays et que, par conséquent, ils se trouvent dans une condition de dépendance économique ruineuse.

Cependant, en raisonnant ainsi, on oublie complètement que ce phénomène — même s'il se produit dans des proportions désastreuses — est mutuel, que les peuples « rapprochés » par la civilisation moderne se trouvent dans des conditions de dépendance *réciproque*. Un pays n'achète pas uniquement des marchandises et un autre ne les lui vend pas uniquement; l'un et l'autre achètent et vendent en même temps, font des échanges réciproques, en cherchant à développer et à compléter *mutuellement* le cercle de leurs affaires.

Un autre exemple. Les arguments pour et contre les droits sur les céréales sont continuellement reproduits, sans que les adversaires se demandent, comme le veut la logique, s'ils se trouvent d'accord sur les phénomènes qui en sont le point de départ, sans qu'on cherche à examiner la question au point de vue évolutionniste, qui est d'une si grande utilité dans les recherches scientifiques. Et c'est ainsi que des écrivains et des orateurs développent leurs raisonnements, soutiennent leurs thèses en tournant dans un cercle vicieux de raisonnements battus et rebattus. Ce n'est pas tout; même dans les écrits qui voudraient avoir un caractère scientifique, on se complait à partir de prémisses dont la science devrait toujours s'écarter, de prémisses *politiques*. Des économistes même qui jouissent d'une grande réputation entrent en lice et s'agitent avec les intéressés; ce n'est certainement pas ainsi qu'on arrive à des conclusions *scientifiques*.

On a souvent remarqué que certains économistes, qui se sont occupés de politique économique internationale, ont pris comme point de départ, volontairement ou non, des prémisses de caractère national, ne perdant pas ainsi de vue, dans leurs recherches, les conditions et les intérêts du commerce extérieur de leur pays et en faisant dériver des principes qui devraient avoir une valeur universelle. On peut même dire des classiques qu'ils ont agi ainsi, bien que ce soit justement eux qui, ne tenant aucun compte des qualités et des aptitudes propres à chaque individu, à chaque peuple, ont imaginé cet *homo œconomicus* universellement identique. En effet, pour construire leurs théories générales ils prirent pour base l'économie nationale et le commerce extérieur de leur pays ; Frédéric List formula d'une manière analogue sa théorie nationale de l'économie politique, en prenant comme point de départ le besoin qu'avait à son époque l'économie nationale allemande de mesures protectrices. Les choses étant ainsi, comment une personne qui s'intéresse à la politique économique internationale peut-elle se former une idée juste de cette politique?

La solution du problème : « Quelle est la direction que doit suivre une bonne politique du mouvement économique international? » doit évidemment être cherchée ailleurs que dans une pure et simple lutte pour la prépondérance de tels ou tels intérêts ; et cet « ailleurs » ne se trouve que dans la théorie de l'évolution. Mais les recherches qui se basent sur cette théorie doivent être précédées à leur tour d'études complètes et vraiment scientifiques, c'est-à-dire impartiales et objectives. Or, pour organiser ces études, il est nécessaire d'avoir une science indépendante, celle de la politique économique internationale, parce que la matière qu'elles comprennent est tellement

vaste qu'elle ne trouve pas place dans le domaine de l'économie générale. Il est donc de l'intérêt de la théorie comme de celui de la pratique, de l'intérêt de la science comme de celui de l'Etat, d'affirmer solennellement la nécessité d'une étude approfondie sur l'objet de la nouvelle science, la nécessité d'étudier objectivement les rapports, les causes, les effets, le développement du mouvement économique international, d'après une méthode rigoureusement scientifique, privée de toute préoccupation de parti. On ne peut y arriver qu'à condition que la politique économique internationale soit élevée au rang de science autonome, avec des maîtres spéciaux, avec ses écoles et ses bibliothèques, avec ses organes de publicité. Ceux qui s'occuperaient de cette science devraient avant tout recueillir, étudier et ensuite exposer d'une manière systématique et organique tous les matériaux possibles (littérature ancienne et moderne, lois, ordonnances, comptes rendus parlementaires, enquêtes et actes de congrès, etc.) ; ils auraient de plus à noter les défauts, les lacunes des relevés officiels, à trouver les moyens de les combler ; ils devraient encore entreprendre des voyages d'instruction, recueillir sur place les données originales et y étudier les questions qui intéressent notre science.

Il y aurait quelques autres observations à faire, à un point de vue plus général, à propos de la nécessité de traiter la politique économique internationale comme science indépendante.

Le terrain d'enquête d'une science n'est pas du tout une chose en soi, isolée de toute part. Chaque science qu'il nous est possible de constituer est en rapport avec les autres sciences ; toutes dépendent réciproquement l'une de l'autre ; de même que dans la nature, nous trouvons toujours dans l'être humain et dans les créations de son esprit une relation

de dépendance, de subordination. Un phénomène dérive d'un autre et est à son tour la cause d'autres phénomènes.

Or, on a trouvé utile et opportun de subdiviser l'étude des connaissances humaines en parties distinctes ; la tendance à la spécialisation est même un des principes les plus féconds pour le développement de la science. Mais, d'autre part, il est à craindre que celui qui s'adonne à une branche spéciale de la science ne perde de vue le lien qui existe entre le champ de ses recherches et les autres branches du savoir, ou la vie en général. De sorte qu'il peut lui arriver de formuler des principes, qui, considérés dans le cercle de ses études, seraient logiques, mais qui, mis en relation avec la vie réelle, sont erronés et absurdes. C'est pourquoi, lorsque nous soutenons la nécessité de faire de la politique économique internationale une science autonome, notre intention n'est pas du tout de l'isoler et de méconnaître les rapports naturels qu'elle a avec les sciences parmi lesquelles elle a trouvé place jusqu'ici et dont elle se détache par la force des choses. Nous disons que notre science doit sortir des limites, devenues trop étroites, de la politique économique générale, si elle veut exister scientifiquement.

Son autonomie est le résultat d'un processus naturel d'évolution. La politique économique internationale est comme une fille de l'économie politique, qui ayant atteint l'âge mûr n'a plus besoin d'être soutenue par sa mère, parce qu'elle peut marcher par ses propres forces. Elle continuera donc à puiser dans l'économie politique les notions fondamentales sur le phénomène économique et toutes les autres données qui l'intéressent.

La nouvelle science doit aussi chercher à tirer profit des résultats acquis par les autres sciences, surtout par la géographie, par l'ethnographie, par le droit international, par l'histoire politique. Mais ce qui rentre d'une manière par-

ticulière dans la sphère de notre science c'est la connaissance exacte de tout ce qui se fait, se développe et se pense touchant le mouvement économique international, la connaissance des divers stades de l'évolution de ce mouvement et de sa politique, de toutes les attitudes que prennent en s'entre-croisant les intérêts des différentes économies nationales.

Celui qui étudie cette science doit en outre connaître et suivre attentivement le développement de l'économie dans chaque Etat ; il ne doit pas s'en tenir à telle ou telle doctrine, mais rechercher et comprendre dans une vision unitaire les raisons déterminantes, les fins, les effets de l'action politique dans le domaine des relations économiques internationales. Pour atteindre ce point il est nécessaires d'avoir d'amples connaissances, aussi bien générales que spéciales, car ce n'est qu'en possédant une culture complète qu'on est à même de combattre et de détruire les opinions et les conceptions fausses et de trouver la voie qui permet d'arriver à une explication exacte des rapports économiques internationaux.

* * *

Avant de terminer cette introduction, il nous reste à donner une réponse à la question que quelque lecteur pourrait nous adresser sous forme d'objection : la politique économique internationale est-elle effectivement une *science*, ou n'est-elle pas plutôt un *art*, dont le but est de donner une direction à l'activité pratique ? En effet, un grand nombre de personnes cultivées, mais incompétentes, qui ne font pas grand cas de la valeur scientifique de l'économie politique et spécialement de la politique économique, objecteront que la politique économique internationale ne

peut pas former l'objet d'une science, mais qu'elle ne peut être considérée que comme un art, et précisément comme une branche de l'art de gouverner (politique), puisque, selon eux, la tâche de la politique économique internationale est d'arriver à des résolutions pratiques.

Nous répondrons à cette objection, que d'un côté la politique économique internationale pratique et de l'autre la politique internationale théorique (scientifique) sont deux formes de l'activité intellectuelle bien distinctes, quoique étroitement connexes entre elles.

Comme nous l'avons déjà dit, le fait seul que depuis plusieurs siècles d'innombrables livres et autres publications ont été écrits sur des questions de politique commerciale, justifierait la nécessité que cette énorme littérature, qui va toujours croissant, soit examinée, passée au tamis et exposée d'une manière systématique ; notre science accomplirait au moins ainsi une tâche historique et littéraire importante.

Toutefois, ce ne serait là qu'une raison extérieure ; mais la nouvelle science que nous proposons a droit à l'existence pour des raisons intrinsèques et bien plus profondes ; tout ce qui advient, se propose, se tente, se fait en matière de politique économique doit être attentivement étudié et scientifiquement exposé, non seulement parce que ce n'est qu'ainsi qu'on peut arriver à comprendre la politique économique *pratique* dans ses motifs, dans ses raisons déterminantes, dans son évolution, et qu'on peut la soumettre à une critique objective, mais encore parce que ce n'est qu'en se basant sur une enquête ainsi faite qu'il est possible de tracer une ligne de direction sûre de la *future* politique économique pratique.

La pratique a besoin de la théorie. Ce que J. Unger écrit à propos du législateur juridique et du juge, est éga-

lement vrai, *mutatis mutandis*, pour le législateur et pour l'employé d'administration, lorsqu'ils font de la politique économique pratique : « Lorsqu'ils ont à résoudre un cas concret, le législateur et le juge tirent avant tout leur jugement de leur sentiment juridique. » Appliquant cette idée à notre cas, nous dirons que le législateur et ceux qui ont à s'occuper de mesures ayant trait à la pratique économique, fondent avant tout leur jugement sur leur propre concept, sur leurs propres tendances scientifiques ; plus tard seulement, lorsque le premier jugement est déjà formé, on en cherche la justification et le fondement. L'un et l'autre ont certainement plus ou moins lu de nombreux ouvrages de politique commerciale, de politique économique, etc., et c'est d'après l'opinion qu'ils se sont ainsi formée qu'ils dirigent leur manière d'agir. Leur jugement n'est donc autre chose que le résultat, le souvenir de tout ce qui a été lu, entendu, perçu. C'est ainsi que la politique économique pratique s'unit constamment à la politique économique théorique ; on doit donc reconnaître que cette dernière a bien le droit d'exister.

Ce qui a rendu jusqu'ici difficile l'intelligence exacte de la politique économique internationale c'est la confusion qu'on a faite entre *doctrine* et *politique*. Lorsqu'il s'agit d'exposer la politique économique d'une époque donnée ou d'un pays donné, on a naturellement recours aux opinions et aux raisons déterminantes des hommes d'Etat, des intéressés, etc. Or, l'enquête scientifique est troublée par le fait que beaucoup d'auteurs examinent déjà *a priori* d'une manière critique, d'après leurs tendances, d'après telles opinions et tels motifs, et font ainsi eux-mêmes de la politique économique. Il est impossible en suivant cette voie d'arriver à une exposition objective de la politique économique internationale, telle qu'elle *est* ;

parce que la critique la confond avec la politique économique telle qu'elle *devrait être* à sa manière de voir. L'homme d'étude doit examiner bien attentivement toutes les raisons qui se présentent pour ou contre telles ou telles mesures en la matière ; il doit bien rechercher si les mesures prises ont produit les effets qu'on en espérait et essayer de découvrir les embûches qui se cachent sous les syllogismes artificieux, sous les sophismes, mais il doit, d'autre part, toujours se maintenir sur le terrain de la plus complète objectivité.

On ne doit donc pas entendre par théorie ou science de la politique économique internationale de stériles tentatives d'études sur les droits de douane, les traités de commerce, le mouvement de migration, le commerce des capitaux, etc., pris isolément, séparés de la vie réelle, d'après des principes généraux ou abstraits. Ce n'est pas la pratique qui doit être modelée sur la théorie, mais bien cette dernière qui doit être formulée d'après la première. Ici aussi la science n'a d'autre tâche que celle d'arriver à l'explication des phénomènes à travers l'observation, l'étude des faits ; celle de fixer les principes généraux qui résultent des faits mêmes et qui servent de ligne de direction pour la pratique.

*
* *

Nous dirons, en résumé, que la théorie de la politique économique internationale comprend deux éléments : D'un côté les principes fondamentaux dont s'inspirent les hommes d'Etat, les praticiens politiques et les intéressés, et d'après lesquels ils suivent dans la politique économique une ligne de conduite uniforme vis-à-vis de l'étran-

ger ; d'un autre côté les lois ou les principes qu'on peut tirer de l'attitude que prennent en matière de politique économique les individus et les peuples dans les différentes époques. Dans le premier cas la théorie est le *prius*, la pratique le *posterius* ; dans le second le champ des recherches est l'activité pratique dont on tire la théorie. On demandera maintenant : la théorie, dans les deux cas, n'est-elle donc pas une seule et même chose ? Non ! L'attitude et les mesures prises par ceux qui font de la politique pratique peuvent être théoriquement fausses, elles sont même souvent influencées par des tendances particularistes ou du moment et elles représentent la tutelle des intérêts unilatéraux. C'est dans le second cas qu'il s'agit de vraie et propre théorie.

Dans des temps plus reculés l'influence des théories économiques sur la pratique a été bien plus grande qu'elle ne l'est à notre époque. Ad. Smith, Robert Malthus et, plus tard, Frédéric List et Karl Marx ont exercé par leurs écrits et leurs théories une influence profonde et durable sur la politique économique, c'est-à-dire sur les idées, les convictions, les tendances de l'opinion publique et sur ses manifestations (législation, organisation), tant à leur époque que dans des temps bien postérieurs.

Mais qui pourrait aujourd'hui, parmi les économistes vivants, en citer un qui ait, dans l'économie pratique, une importance aussi grande ? D'où provient ce pas en arrière ? — D'un côté, les économistes se sont trop occupés de questions abstraites et de méthode, choses auxquelles les praticiens n'attachent que peu d'importance ; d'autre part, ils ont présenté un tas d'opinions disparates en faisant trop de distinctions théoriques. De plus, on a fait relativement trop d'analyse et pas assez de synthèse.

Une autre raison qui a contribué à diminuer l'influence

de la science sur la politique, c'est que plus d'un économiste s'est mis au service d'un parti, d'un groupe d'intéressés pour soutenir de son autorité leurs vues en matière de politique économique. C'est ainsi que la science se discrédite.

La politique économique peut-elle retrouver son ancienne influence ? Et comment ? L'auteur ne voudrait pas donner une réponse absolument négative. Certes, il n'est pas facile de retrouver l'hégémonie perdue. Ceci, dans tous les cas, suppose le retour préalable de la politique économique sur elle-même, et que, devenue complètement indépendante, elle examine tous les phénomènes qui en forment l'objet comme un tout vivant et réel ; qu'elle abandonne les catégories préétablies et les théories dominantes de telle ou telle époque pour étudier l'évolution économique et celle des rapports économiques internationaux.

C'est alors seulement que les sciences économiques et les différentes sciences qui lui sont connexes (économie politique, politique économique générale, science des finances, les diverses branches de la politique économique, et en particulier la théorie du mouvement économique international et de sa politique), reprendront leur ancienne influence sur la vie pratique.

Ce livre est bien loin de traiter à fond la science des relations économiques internationales. On y étudie seulement les problèmes fondamentaux de cette science, et l'auteur désire surtout aider le lecteur à se former une conception unitaire, compréhensive des rapports multiformes et complexes de la politique économique internationale.

Les autres parties de la nouvelle science devraient être

préparées et organisées d'après la méthode d'enquête suivie dans cet ouvrage. Ces parties seraient d'après nous : le système de la politique économique internationale, qui devrait traiter et exposer, dans leurs rapports historiques et évolutionnistes, tous les concepts de la politique économique théorique et pratique ; puis la partie spéciale qui devrait étudier la politique économique internationale de chaque Etat et celle des diverses économies nationales prises en particulier, d'après la méthode historique et évolutionniste.

On a beaucoup entrepris dans ce domaine, il s'agit maintenant de donner une doctrine organique, synthétique.

Nous avons essayé, dans cet ouvrage, d'apporter notre tribut à ce travail d'organisation et de synthèse.

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION

Analyse du concept de « politique économique internationale »

§ 1. — *Politique économique et politique commerciale.*

Nous avons adopté l'expression de « politique économique internationale », parce que celle de « politique commerciale internationale » est très imprécise. Cette dernière désigne d'une manière imparfaite les phénomènes du trafic international qui peuvent en être considérés comme l'objet, c'est-à-dire le trafic international des marchandises et sa politique. Mais cette politique ne fut presque jamais une politique du commerce, elle fut surtout une politique de la production ; l'expression de « politique commerciale internationale » ne rend donc pas l'idée qu'on lui attribue d'ordinaire, mais elle sert à indiquer, tout au plus, le fait extérieur par lequel elle se réalise : le commerce avec l'étranger. Ajoutons que les auteurs qui se sont occupés de « politique commerciale internationale » ont traité très souvent, ne fut-ce qu'incidemment, d'autres phénomènes, par exemple, de l'émigration et de l'immigration, des voyageurs de commerce, de la balance des payements (à côté de la balance du commerce) et, en outre, du commerce extérieur et de sa politique (douanes, traités de commerce, exportation, etc.) ; ils ont dépassé ainsi, sans y prendre garde, les limites qu'ils avaient fixées eux-mêmes et ils ont étendu leurs

recherches à une quantité de phénomènes que l'expression de « politique commerciale internationale » est loin d'épuiser et qu'elle ne désigne pas exactement, bien qu'économiquement ils soient en relation directe avec le commerce extérieur. Elle devrait comprendre seulement une partie des phénomènes appartenant à la politique économique internationale et précisément le trafic des marchandises (commerce) et la politique y relative. Cependant tous les autres phénomènes sont en relation si intime avec le commerce, comme nous le démontrerons plus tard, qu'eux aussi doivent être étudiés d'une manière scientifique, en même temps que le commerce extérieur. Pour toutes ces raisons, et afin de montrer dès le début que les questions relatives à tous les rapports économiques internationaux y seront traitées, nous avons donné notre livre le titre de *Politique économique internationale*.

Tant qu'il n'existe aucune relation économique entre les Etats (Etats ou unités politiques ayant un caractère analogue) on ne peut même pas parler de politique économique internationale. Si les Etats pouvaient satisfaire eux-mêmes par leurs produits aux besoins de leur population, ils ne se verraient aucunement obligés de recourir à l'importation. Si les Etats renonçaient à toute exportation ou à toute autre forme quelconque d'expansion économique (y compris le mouvement de migration, de voyageurs, etc.), et surtout au commerce international des capitaux, on aurait alors des « Etats commercialement fermés » et soustraits à toute politique économique et commerciale. Si l'on en arrivait à la suppression des frontières entre les Etats et que la terre formât une seule unité économique avec un seul peuple, dans ce cas également la politique économique internationale n'aurait aucune raison d'être.

La politique économique internationale est donc un produit de l'histoire ; elle entre en action à un moment déterminé de l'évolution économique, et elle embrasse peu

à peu tout ce qui a rapport aux intérêts économiques, de quelque nature qu'ils soient, d'un pays avec d'autres pays. Le domaine de la politique économique internationale ne s'étend donc pas seulement au commerce extérieur, mais encore à toute autre espèce de trafic de biens matériels et immatériels, de même qu'au mouvement de migration, au mouvement des voyageurs, des étrangers, etc., entre les différents Etats. Sa tâche est d'influer sur ce trafic et sur le mouvement de manière à ce qu'ils répondent le mieux possible aux intérêts de l'Etat. L'idée fondamentale de toute politique économique internationale a toujours été celle-ci : tirer des rapports économiques internationaux la plus grande utilité possible en faveur de son propre Etat. Cependant les formes sous lesquelles cette idée fut réalisée ont été souvent très variées ; mais elles présentent une évolution analogue à celle des rapports économiques internationaux.

Comme nous l'avons déjà dit, les problèmes de la politique économique internationale furent traités presque exclusivement, jusqu'à présent, sous le nom de « politique commerciale ». On n'a étudié généralement jusqu'ici que les droits de douane et les traités de commerce, c'est-à-dire les mesures de nature politique et économique prises par l'Etat, et leurs effets sur le commerce et sur la production ; et cela, sans pénétrer dans les relations de ces manifestations, très importantes mais seulement extérieures, de la politique commerciale avec les questions économiques et sociales en général ; sans tenir compte de l'action réciproque entre la politique commerciale suivie par l'Etat et celle voulue par les particuliers ; sans attacher de valeur aux opinions, aux tendances, aux buts de tous les citoyens d'un Etat, tant producteurs que consommateurs, en matière de politique économique.

Une conception juste de la politique économique internationale doit comprendre tous les problèmes qui se rapportent à une action devant être exercée, d'après un plan

bien défini, sur toutes les manifestations des rapports économiques existant entre les différents peuples ou les diverses unités économiques. Mais ces problèmes ne comprennent pas seulement les moyens par lesquels cette action se développe (droits de douane, primes d'exportation, traités, etc.), il faut encore exposer et expliquer la manière dont la politique économique internationale s'est développée dans le sein des différentes unités économiques, quels en ont été les motifs, et comment elle tend à donner aux rapports économiques internationaux une fin déterminée.

On devra ensuite traiter non seulement du trafic des marchandises, mais encore de toute autre espèce de trafic ayant une importance économique (mouvement de migration, mouvement de la navigation et des chemins de fer, commerce des capitaux), puisque tous ces différents développements sont, économiquement, en connexion intime entre eux et que l'un ne peut être parfaitement compris et suffisamment expliqué scientifiquement si on le disjoint des autres.

Pour arriver à une définition exacte du concept de politique économique internationale, il ne sera peut-être pas inutile d'examiner ce que quelques auteurs, qui se sont occupés de politique économique internationale, entendent par « politique commerciale », comme ils l'ont appelée.

Grunzel (1) dit que la politique commerciale (étrangère) est « l'ensemble des mesures au moyen desquelles l'État et les Institutions créées ou reconnues par l'État cherchent à régler le commerce extérieur d'une manière favorable aux intérêts économiques du pays ».

Van der Borght (2) définit ainsi la politique commerciale :

(1) Josef Grunzel, *System der Handelspolitik*, 2e édit., Leipzig, 1901, p. 18.

(2) R. van der Borght, *Handel und Handelspolitik*, Leipzig, 1900, p. 415.

« l'ensemble des mesures à l'aide desquelles les pouvoirs publics cherchent à exercer une influence directe sur le commerce extérieur. » Et Lexis (1) donne la définition suivante : « on entend par politique commerciale une branche de la politique étrangère, consistant dans le développement systématique de l'activité prévoyante de l'Etat pour accroître ses intérêts économiques dans ses relations avec l'étranger ». Lexis la formule encore brièvement ainsi : « toute la politique économique d'un Etat dans ses rapports avec l'étranger ». Donnons enfin la définition de Schmoller (2), le maître de l'école historique allemande d'économie politique : « on doit entendre par politique du commerce extérieur (Aussenhandelspolitik) les efforts, les raisons, les mesures, tendant à mettre en valeur et à développer les intérêts commerciaux et les intérêts économiques généraux, en connexion avec le commerce, des membres d'une unité politique vis-à-vis de ceux qui ne font pas partie de cette unité politique, c'est-à-dire les étrangers, les Etats étrangers ». D'après Schmoller on peut considérer comme des *sujets* ou des *organes* de la politique commerciale toutes les communautés humaines : à l'origine les tribus, puis les communautés de la marche ou du village, plus tard les villes et les villes-Etats, ensuite les Territoires (constitués en unité politique) et seulement lorsque la culture atteignit un degré plus élevé, les Etats et les Confédérations d'Etats. La conception la plus restreinte de la politique du commerce extérieur est celle de Philippovich (3), d'après lequel « elle ne trouve place dans le système de la politique économique que dans le cercle de la politique de la produc-

(1) W. Lexis, *Handelspolitik*, art. paru dans le « Handwörterbuch der Staatswissenschaften », 1re édit., vol. IV, p. 317.

(2) G. Schmoller, *Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre*, 2e partie, Leipzig, 1904, p. 317.

(3) E. v. Philippovich, *Grundriss der politischen Oekonomie*, 3e édit., Tubingue, 1905, vol. II, 1re partie, p. 317.

tion ». En effet, toujours d'après Philippovich, c'est l'unité économique dans son ensemble qui apparaît le plus nettement dans le mouvement commercial avec l'étranger, et la politique commerciale internationale tend à régler le commerce extérieur de manière à ce que la production indigène prenne le plus grand développement possible ; la politique commerciale est une conséquence de forces économiques réunies grâce à l'intervention de l'Etat et constitue le moyen indispensable pour une politique tendant à donner une unité économique à des Etats nationaux.

Ces définitions contiennent sans doute beaucoup de vrai lorsqu'elles insistent sur le point que la politique du commerce extérieur tire son origine de l'Etat, mais le concept qu'elles en donnent est trop restreint, puisqu'elles la limitent au trafic des marchandises, en excluent le commerce des capitaux, le mouvement de migration, des voyageurs, etc., et que, surtout, elles ne tiennent pas compte de l'internationalisation de la production et du capital, si importante au point de vue de son développement historique. On pourrait aussi se demander si les mesures de la politique du commerce extérieur dont parle Philippovich, les droits de douane et les primes, ont effectivement développé, partout et toujours, de la meilleure manière, la production indigène.

Les définitions citées, les plus importantes certainement de la littérature allemande, ont ceci de commun, qu'elles indiquent toutes les sujets, les organes et l'objet de la politique commerciale ; puis, d'un côté, elles parlent des attributs, des particularités et de l'activité du sujet au point de vue politique et commercial, de l'autre des moyens dont les sujets se servent pour influer sur l'objet de la politique commerciale (chap. I, § 3), de la manière dont cette influence s'exerce ou devrait s'exercer et du but qu'elle poursuit. Nous trouvons donc cinq caractéristiques : sujet, objet, attribut, moyens et but. Les auteurs cités les entendent cependant d'une façon différente,

tantôt dans un sens étroit, tantôt dans un sens plus large. Une analyse des définitions citées plus haut montrera si elles répondent aux postulats d'après lesquels un concept doit être scientifiquement déterminé, et cela dans quelle mesure.

§ 2. — *Sujets de la politique économique internationale.*

Il est clair que depuis quelque temps déjà, mais surtout à l'heure actuelle, on ne peut considérer uniquement la « puissance publique » (l'Etat, c'est-à-dire le Gouvernement et la Législation) et pas davantage « l'Etat et les Institutions créées ou reconnues par l'Etat » comme les uniques sujets de la politique économique internationale, et il en est de même pour la simple politique commerciale. Si l'on se bornait à considérer la politique commerciale développée par de tels facteurs, de nombreuses questions politiques et commerciales ne pourraient être comprises qu'à grand'peine.

A côté de l'Etat et des Institutions de caractère officiel, les *intéressés* eux-mêmes, c'est-à-dire les sujets économiques particuliers, producteurs agricoles ou industriels et consommateurs, ont aussi une grande influence sur la politique économique internationale d'un peuple. Cette influence se manifeste généralement au moyen d'organisations libres et de coalitions économiques (cartells, unions industrielles, syndicats, trusts, etc.) des intéressés. L'histoire du développement de cette politique économique internationale faite par les intéressés particuliers a également besoin d'être soumise à une soigneuse enquête scientifique. On devrait étudier la manière dont cette politique est née et s'est développée, quelles contestations politiques font surgir les intérêts privés : comment, par exemple, les consommateurs cherchent à

sauvegarder leurs intérêts. La politique économique internationale de l'Etat doit, en présence de cette politique d'intérêts qui devient de plus en plus forte et de plus en plus difficile à dominer, se borner à diriger la politique économique internationale d'un pays, et précisément dans ce sens que cette dernière réponde à l'intérêt de l'économie du pays, considérée dans son ensemble, d'accord avec les suprêmes exigences politiques de l'Etat.

La politique économique internationale, et surtout la politique commerciale, furent pendant longtemps du domaine exclusif du pouvoir de l'Etat, comme l'est aujourd'hui sous plusieurs rapports — mais pas cependant dans tous les Etats — la politique étrangère.

Or, le fait que la politique internationale se « démocratise » insensiblement ne peut que tourner à l'avantage des intéressés, c'est-à-dire des sujets économiques d'un pays. Ils peuvent ainsi intervenir et coopérer, exercer leur influence sur le Gouvernement, surtout sur le Parlement, et ils pourront voir ainsi leurs aspirations satisfaites, lorsque ces dernières seront manifestées et défendues avec la compétence et l'énergie nécessaires.

L'Etat a certainement toutes les raisons de faire en sorte que la politique économique de parti, suivie par des groupes particuliers d'intéressés, ne triomphe pas au détriment d'autres groupes importants de l'économie nationale.

En effet, « les questions politiques et commerciales ne peuvent jamais être considérées (mieux vaudrait dire : résolues) au point de vue de l'économie privée, c'est-à-dire en tenant compte des intérêts d'un certain groupe, ou d'une certaine industrie, mais seulement au point de vue de l'économie générale (1) ». Schmoller (2) exprime le même concept lorsqu'il dit que : « l'Etat moderne doit interdire à la ville, à la province d'adopter pour leur propre

(1) Paul Arndt, *Die Bedeutung der Handelshochschule für den Kaufmann*, Berlin, 1905, p. 17.
(2) Ouvrage cité.

compte les mesures coercitives qui appartiennent exclusivement à la politique commerciale » ; mais « il doit admettre que des villes, des associations politiques, des partis fassent de la propagande pour en venir à des fins politiques et commerciales déterminées et qu'elles tendent à exercer leur influence sur la politique commerciale suivie par l'Etat ».

On doit donc reconnaître qu'à côté de la politique économique internationale exercée par l'Etat (Gouvernement et Législation), il existe aussi la politique commerciale faite par les citoyens, producteurs et consommateurs. Ce sera la tâche de la *science* de la politique économique internationale d'étudier les rapports de la politique économique « officielle » avec la politique économique « privée » et d'en suivre attentivement l'action réciproque et le développement.

§ 3. — *Objet de la politique économique internationale.*

Grunzel et van der Borght donnent comme l'objet de notre science le « commerce extérieur », c'est-à-dire l'importation et l'exportation de marchandises ou « Bedarfsgüter » comme les appelle Grunzel ; le commerce du change international, par exemple, resterait donc exclu du trafic des marchandises. Lexis, au contraire, parle du « mouvement économique (Verkehr) d'un Etat avec l'étranger », et il entend par celà, comme le démontrent d'autres passages (ouvrage cité), non seulement le trafic des marchandises, mais encore tout le mouvement économique des habitants d'un Etat avec l'étranger, sans préciser ultérieurement l'ampleur du concept « mouvement économique » (Verkehr). Lui seul se rapproche donc du concept que nous suivons dans cet ouvrage. Il semble vraiment que Schmoller entende par « objet » de la politique commerciale quelque chose de plus que le simple trafic des marchandises ; il fait figurer au moins,

à côté des intérêts commerciaux, « les intérêts économiques généraux » des membres d'un Etat vis-à-vis de l'étranger ; il limite toutefois ce concept en disant « intérêts généraux en connexion avec le commerce ». Il se rapproche donc du point de vue de Grunzel et de van der Borght.

Si l'on étudie attentivement le développement de la politique économique internationale, on est obligé de reconnaître que le trafic des marchandises en constitue toujours encore l'objet principal, mais il faut également admettre que, à côté du commerce, d'autres espèces de mouvements économiques, tant de choses que de personnes, se sont produites entre les nations, et qu'elles ont pris une importance de plus en plus considérable.

Parmi les autres espèces de trafic entre les diverses unités économiques (économies nationales), ne faisant pas partie du commerce proprement dit, nous citerons : le placement toujours croissant de capitaux à l'étranger et les prêts publics et privés consentis en faveur de nations étrangères — phénomènes d'une grande importance politique et commerciale, en ce sens que le pays créditeur acquiert une plus grande probabilité de vendre ses produits à l'Etat débiteur — ; de plus, les services de banque et de transport de marchandises d'un pays à l'autre, même les accords intervenus entre les producteurs de deux ou de plusieurs Etats relativement à la vente, aux prix, etc., excitent toujours un plus grand intérêt lorsqu'ils touchent à la politique économique (surtout à la politique douanière). On pourrait également signaler : les Unions, les Conventions, les Congrès, etc., de caractère permanent ou périodique qui tendent à régler, tant sous le rapport de la forme qu'au point de vue du contenu, certaines questions relatives au mouvement économique international.

Considérons aussi maintenant comme objet de la politique économique internationale le mouvement de personnes qui a lieu réciproquement entre les différentes unités économiques.

Le trafic international des choses forme certainement une partie très importante des relations économiques internationales ; mais ce n'est pas tout. Pour bien comprendre la politique économique internationale et pour l'apprécier à sa juste valeur, il est nécessaire de ne pas négliger le mouvement des personnes qui a lieu entre les diverses unités économiques ; ce mouvement tire en grande partie son origine de causes économiques et il pèse très sensiblement sur la balance économique d'un Etat vis-à-vis des autres. Qu'on se rappelle, par exemple, la grande importance internationale du problème démographique, des colonies et de la colonisation, de l'émigration et de l'immigration, de l'emploi des travailleurs étrangers, et encore, le mouvement des étrangers, des voyageurs de commerce, etc. La législation et l'administration des Etats, de même que les intérêts privés, cherchent très souvent à régler ce mouvement des personnes d'après des visées politiques et commerciales ; témoin, par exemple, les lois et les ordonnances autrichiennes sur l'immigration et l'émigration, sur l'autorisation aux voyageurs de commerce et sur les impôts qui les frappent. On devrait donc aussi faire une part plus grande, dans la politique économique internationale, à l'étude du mouvement des personnes dans ses rapports avec le commerce (1).

(1) Gustave Schmoller appartient au petit nombre d'économistes qui n'ont pas omis le mouvement des personnes en traitant de la politique commerciale. Il s'exprime ainsi (ouvr. cité, IIe partie, p. 564) : « Comme à une époque reculée les marchandises étaient portées et mises en vente sur le marché par les propriétaires eux-mêmes, la concurrence étrangère dépendait des dispositions relatives à l'admission, au séjour, aux droits, au permis de vendre accordés aux étrangers. Ce n'est que graduellement, et plus généralement du XVIe au XVIIIe siècle, que les dispositions sur l'admission des étrangers cédèrent de leur importance, au point de vue politique et commercial, à celles sur l'admission des marchandises, alors que se forma la grande industrie de la navigation maritime, que celle des transports se perfectionna et que se créa le commerce à la commission. Le droit international s'étant fait moins rigoureux ne mit, en règle

§ 4 — *Attributs de la politique économique internationale.*

Les définitions que nous avons examinées indiquent d'une manière imprécise et défectueuse non seulement les sujets de la politique économique internationale, mais encore leurs attributs essentiels. On parle de « mesures » déjà adoptées ou d'une « action systématique développée d'après un plan bien défini » ; mais certaines aspirations, certaines tendances, certaines manifestations orales ou écrites, etc. (V. Schmoller, ouvrage cité), ne font-elles pas aussi partie de la politique économique ? Le côté *politique* de la politique économique internationale n'en fait-il point partie ? Ce ne sont pas seulement les mesures concrètes déjà adoptées par l'Etat qui doivent faire l'objet de ses recherches, mais encore les luttes des intéressés pour provoquer l'intervention de l'Etat dans un sens ou dans l'autre. En d'autres termes, elle doit étudier les mesures prises par l'Etat non seulement *au point de vue statique* mais encore *au point de vue dynamique*, dans leur devenir, dans leur développement. Et la politique économique internationale (politique commerciale) ne doit pas se borner en tant que science à exposer le résultat de ces luttes, qui sont précisément les traités de commerce dans leur forme définitive, mais elle doit recher-

générale, dans les Etats civilisés, presque aucune limite à la liberté du mouvement des étrangers ; la politique commerciale s'appliqua surtout à régler l'importation et l'exportation des marchandises. » Dans les chapitres de notre ouvrage qui traitent de son évolution historique, le lecteur verra que si la partie du mouvement économique international relatif aux personnes n'a pas joué un rôle prépondérant dans la politique commerciale officielle, elle a été cependant d'une grande importance pour le commerce. Cette importance a surtout grandement augmenté dans les XIXe et XXe siècles (possessions coloniales, émigration, questions relatives au marché du travail, etc.).

cher les motifs déterminants qui ont mis en mouvement les parties en lutte, la manière dont celles-ci cherchent à faire prévaloir leurs arguments, comment on arrive à des accommodements ou sur quelles bases on les conclut, etc. Ce n'est qu'ainsi qu'on peut arriver à établir les lois générales de l'évolution de la politique économique internationale. La simple connaissance des mesures législatives en matière de politique économique — douanes, traités de commerce, moyens pour favoriser l'exportation, etc. — peut suffire aux praticiens, aux producteurs, aux commerçants, à l'économiste superficiel. Mais pour bien les comprendre et les apprécier il est nécessaire d'en étudier les origines, le développement, les effets.

§ 5. — *Moyens de la politique économique internationale.*

Dans quelques-unes des définitions citées précédemment, on n'a indiqué comme moyens de la politique commerciale que les « mesures » prises à cet égard par l'Etat ou par les Corporations et les Institutions publiques, tandis que d'autres définitions ne parlent pas des moyens en général.

On peut se demander si les *moyens* peuvent trouver place dans la définition. Mais si l'on en parle, il est évident qu'il ne faut pas se borner à indiquer seulement les « mesures » prises par l'Etat ou par la politique privée des particuliers. Certaines mesures de l'Etat, comme, par exemple, les traités de commerce, sont, sans doute, de la plus grande importance pour la politique commerciale dans le sens strict et pour la politique économique internationale ; mais il faut aussi tenir compte de quelques Institutions qui s'occupent de politique économique, ainsi que des manifestations et des organes de l'opinion publique, et en général des moyens qui servent

à faire connaître les questions qui rentrent dans notre étude. Il en est de même de la politique privée. Elle ne se sert pas seulement de mesures, par exemple, de l'organisation de l'exportation, mais aussi très souvent de la propagande, soit orale soit écrite, et d'autres influences exercées sur les organes, publics ou privés, de la politique économique internationale.

§ 6. — *But de la politique économique internationale.*

Si l'on compare les définitions de Grunzel, de Lexis et de Schmoller avec celles de van der Borght, on remarque que les trois premiers auteurs parlent avec précision de l'influence que les organes de la politique commerciale exercent sur tous les objets, tandis que van der Borght n'y touche que très légèrement. En effet, la politique commerciale d'un pays doit être développée d'une « manière favorable à ses intérêts économiques » (Grunzel), ou bien elle doit consister « à accroître les intérêts économiques d'un Etat dans ses relations avec l'étranger » (Lexis), ou encore comme le dit Schmoller, « elle doit faire valoir et développer les intérêts commerciaux et les intérêts économiques généraux d'une unité politique vis-à-vis de l'étranger ». Il est clair qu'il est question ici d'une influence en faveur des intérêts économiques exercée seulement par l'Etat et non par l'action privée. Et les auteurs cités ont raison tant que, confiant à la politique économique la tâche d'accroître les intérêts économiques généraux du pays, ils en indiquent comme unique sujet l'Etat.

Nous avons fait observer cependant que la politique commerciale de l'Etat n'épuise pas le concept de la politique commerciale, mais que la science doit s'occuper aussi de la politique commerciale faite par les citoyens.

Arrivons maintenant à la définition de van der Borght

qui fait allusion à une influence « directe », sans expliquer ce qu'il entend dire par l'expression « directe », c'est-à-dire sans indiquer par quels moyens les pouvoirs publics cherchent à exercer une influence directe sur le commerce. Il est probable que van der Borght veut indiquer l'ensemble des mesures qui, comme par exemple les droits de douane et les traités de commerce, ont pour objet le commerce extérieur même, et non celles qui, comme par exemple les lois pour la protection des travailleurs, ne touchent pas « directement » le commerce extérieur, mais peuvent quelquefois avoir sur lui une influence notable. Il est évidemment difficile d'établir une ligne de démarcation précise entre l'influence « directe » et l'influence « indirecte ». Par exemple, les tarifs de chemin de fer pour l'exportation ou les subventions accordées à la marine marchande sont-ils des actes « directs » de politique *commerciale* ou restent-ils en dehors de sa sphère d'activité ?

Il appartient à la politique économique internationale, qui doit s'occuper de toutes les formes du mouvement économique international et de leur influence réciproque, d'établir le degré de cette influence, c'est-à-dire si elle est directe ou indirecte.

§ 7. — *Définition.*

Après ce que nous venons d'exposer, nous pouvons définir ainsi la politique économique internationale : « la science qui étudie l'évolution, les lois de développement des idées, des tendances et des mesures de l'Etat et des particuliers concernant les relations économiques — trafic des marchandises, commerce des capitaux, mouvement de migration, des voyageurs, des étrangers, etc. — d'un pays (unité économique) avec l'étranger et tendant à influer sur ces relations et à les réglementer ».

CHAPITRE II

MÉTHODE

A) Préliminaires sur la méthode.

§ 1. — *L'enquête scientifique.*

Dans toutes les branches de la science, la conception spéculative (métaphysique) a cédé peu à peu la place à la conception positive ; seulement cela n'est pas encore vrai pour les sciences qui s'occupent des problèmes les plus importants et les plus immédiats de l'existence terrestre : la conservation et l'amélioration de la vie, au point de vue économique. En économie politique, la discussion sur la méthode n'est pas encore terminée : nous trouvons encore dans les traités et dans les manuels d'économie de nombreuses traces, de nombreux restes de la méthode spéculative ; des expressions et des façons de parler traditionnelles sont encore en usage dans les chaires et dans les livres, des principes dogmatiques sont proclamés comme des vérités indiscutées, bien que la méthode positive ait été déjà fixée aussi depuis longtemps comme principe scientifique dans les sciences économiques. Les hommes, même les plus doctes, éprouvent toujours le besoin secret d'une formule explicative qui les apaise dans leurs recherches, et qui leur donne de quelque manière une réponse aux inquiétantes questions : pourquoi ? d'où ? où ? — Bien qu'une diligente recherche positive et l'étude des faits puissent très bien expliquer les

phénomènes, l'homme ne se contente pas de les connaître ; il veut en rechercher le pourquoi. Et si le savant ne réussit pas à le lui expliquer, il appelle à son aide le prêtre, le théosophe, le magicien...

De quelle confusion a été la cause, la parole de désespoir *ignorabimus* du grand naturaliste que fut Dubois-Reymond ! S'il n'est pas possible de trouver scientifiquement la cause dernière des choses, faut-il donc recourir à la foi ? On doit pourtant rechercher ailleurs la vérité. Il est nécessaire de formuler le problème d'une manière positive, même si elle est limitée ; il est nécessaire de confesser que nous ne connaissons *pas encore* le monde, l'homme, ses fins, mais que les efforts de la science tendent à faire la lumière et à arriver à une explication complète de tout, graduellement. Toute science positive vise à ce but et cherche à hâter le moment où tant de choses ignorées, tant de phénomènes mystérieux seront expliqués. Nous devons être fiers d'affirmer qu'il est au pouvoir de l'homme d'arriver un jour à l'intelligence parfaite du monde et des choses, de la nature de notre esprit, de l'origine et du développement de la société et de l'Etat, de tout ce qui intéresse l'homme directement et indirectement, sans devoir recourir aux dogmes ou à toute autre forme de métaphysique.

*
* *

L'évaluation des phénomènes concrets et des phénomènes certains, sur lesquels se base toute science positive, doit être le résultat d'un procédé rigoureusement logique. La politique et l'économie se prêtent facilement à des sophismes, à des artifices de logique, dont il convient de bien se garder. Nous citons quelques-uns de ceux que l'on rencontre le plus fréquemment ; Schopenhauer, cet homme dont le génie fut vraiment éclatant, en donne une

énumération complète dans son *Eristische Dialektik* (1). D'après Schopenhauer le vrai et l'apparent ne peuvent pas se scinder ; il dit, en effet, que lorsque deux personnes discutent, elles ne savent même pas elles-mêmes tout d'abord laquelle a objectivement raison ; cela résulte de la contradiction, de la discussion.

Un de ces artifices consiste à élargir la portée des affirmations de l'adversaire, en les généralisant et en les exagérant, parce que plus une affirmation est générale, plus elle est facile à attaquer. Tel, par exemple, défend un traité de commerce parce qu'il accorde des réductions importantes sur le tarif autonome de l'autre Etat contractant. Tel autre, qui soutient le principe de la libre importation des marchandises entrant temporairement pour être travaillées, est présenté comme un partisan du libre-échange afin de pouvoir lui opposer tous les arguments en faveur du protectionnisme.

Un autre est l'homonymie (appelée aussi « *mutatio controversiæ* »), qui consiste à donner à une expression un sens différent de celui qu'elle a d'habitude. Nous en avons un exemple dans les discussions qui eurent lieu en Autriche en 1906, à propos de l'introduction des bons d'importation pour l'orge et le houblon, analogues à ceux qui existent en Allemagne depuis 1894 (2). Entre autres objections, on a prétendu que l'on créait à l'aide de ces bons des primes à l'exportation, alors que l'histoire des bons accordés à l'industrie sucrière en démontrait l'absurdité. Ici on joue sur la signification du mot bons d'importation, qui a, dans le cas en question, un sens très différent de celui que lui donnaient ceux qui y étaient opposés.

Les protectionnistes tiennent un raisonnement qui a

(1) *Eristische Dialektik*, publiés par Ed. Griesenbach, Leipzig, Reclam, vol. II, p. 83 *sq.*

(2) Voir la Proposition d'urgence présentée à la Chambre des Députés autrichienne par M. Krützner le 14 juillet 1906.

toute l'apparence d'être exact dans de nombreux cas analogues à celui que nous citons. L'industrie du fer et de l'acier est, en Allemagne comme en Autriche, des plus florissantes au point de vue technique et au point de vue commercial, grâce à une organisation puissante des producteurs (syndicats, cartells), de sorte que les droits de douane sur les produits de cette industrie pourraient certainement être considérablement réduits sans qu'elle ait à souffrir de la concurrence étrangère. On objecte que cette mesure ne peut être adoptée, parce que les autres Etats concurrents n'en font pas de même, qu'au contraire ils élèvent leurs droits. Mais l'argument (1) ne tient pas debout, car il faudrait d'abord démontrer que la réduction des droits de douane aurait un effet nuisible sur l'industrie nationale.

Citons quelques autres exemples historiques d'artifices de logique (tels que les *petitio principii*, les *apagoge in contrarium*, les *argumenta ad rem*, *ad hominem*, *ex concessis*, *ad auditorem*, *ad verecundiam*, etc.).

En Autriche, à l'époque des discussions sur le nouveau tarif autonome (du 13 février 1906), on demandait fort justement l'introduction d'un droit d'exportation sur le bois; mais on s'opposa à cette mesure parce que les adversaires soutenaient que les droits d'exportation sont une vieillerie et sont condamnés tant en théorie qu'en pratique : ce qui ne répond pas du tout à la vérité. Le fort mouvement protectionniste qui s'est manifesté en Autriche et en Allemagne au commencement du xxe siècle fut déterminé par le courant qui affirmait que le libre-échange avait fait partout banqueroute et que l'opinion publique était

(1) R. Liefmann (*Schutzzoll und Kartelle*, Iéna, 1903, p. 2), soutient ainsi ce point de vue : « Il faut tenir compte de ce fait que les autres Etats cherchent à se rendre indépendants des autres et à défendre leur économie nationale au moyen de droits protecteurs, et c'est la raison qui nous empêche d'adopter seuls le libre-échange ».

universellement favorable au protectionnisme. Déjà Kardorff, dans son opuscule « Contre le courant » (*Gegen den Strom*, Berlin, 1875), avait hardiment affirmé : « Tous les pays protectionnistes sont florissants ; les pays où le libre-échange est en vigueur s'appauvrissent. » Et un notable industriel, Charles Wittgenstein, annonça, en 1902, que tous les théoriciens sont pour le libre-échange, tous les praticiens pour le protectionnisme.

De semblables affirmations ne doivent donc être acceptées, malgré leur solennité, que sous bénéfice d'inventaire. De tous ces arguments spécieux le plus important semble être celui qui se fonde sur le consentement de l'opinion publique (*ex consensu omnium*). Mais nous ferons observer avec Schopenhauer que « l'universalité d'une opinion n'est pas une preuve de la probabilité qu'elle soit juste ; s'il en était ainsi, le temps ne pourrait jamais lui enlever sa force ». Mais le fait est qu'un courant d'idées est souvent déterminé par un petit nombre de personnes ; d'autres, dont c'est l'intérêt, y adhèrent et d'autres encore le suivent par esprit d'imitation, sans le soumettre à aucun examen. C'est ainsi que s'accroît la foule des partisans faciles et crédules qui s'imaginent que si une idée a pu faire son chemin et se répandre, c'est qu'elle doit nécessairement être fondée sur de justes raisons. Le courant suivi par l'opinion publique devient ainsi dominant, et ceux qui y voient clair sont en trop petit nombre pour pouvoir s'y opposer.

B) Méthodes de la politique économique.

§. 2. — *Méthode inductive et méthode déductive.*

Si l'on admet qu'il est juste et nécessaire de traiter la politique économique comme une science indépendante, il faut poser et résoudre la question de la méthode à

suivre. La politique économique peut employer des méthodes de recherche nouvelles, qui lui soient propres, ou suivre les chemins battus, à côté des autres sciences analogues.

Toutes les sciences ont employé jusqu'ici, dans l'ensemble, deux moyens principaux de recherches : la méthode inductive et la méthode déductive. Celle-là prédomine dans les sciences naturelles, celle-ci dans les sciences économiques et sociales, dont la politique économique fait également partie. Mais on a récemment appliqué avec succès la méthode inductive même aux sciences spéculatives. En général, le principe que l'on peut faire, dans une science, un usage profitable d'une méthode à l'exclusion de l'autre est sans valeur. La recherche scientifique, suivant une voie logique et naturelle, devrait vraiment, dans toutes les branches du savoir, partir de l'induction, de l'examen, de l'étude, de la description des faits et passer ensuite à la déduction, pour extraire des matériaux diligemment choisis des « lois », des « règles » générales. Mais, pour des motifs psychologiques, on ne s'en tient pas toujours à ce système fatigant et souvent accompagné de désillusions. L'homme d'étude, même le plus posé, ressent de l'impatience, éprouve « le sentiment métaphysique », inné chez l'homme qui le pousse à vouloir saisir et comprendre dans une vision unitaire les différents faits multiformes, si difficiles à expliquer et à discerner l'un de l'autre.

Au point de vue de la méthode il n'est jamais admis de tirer des déductions prématurées — pratiquement, au contraire, cela est souvent à conseiller. Il ne faut pas cependant dans ce cas donner les fruits de ses propres études et de ses déductions comme des résultats positifs et irréfutables de l'induction et l'on ne doit jamais avoir la prétention de vouloir ériger des lois en axiomes, de les fixer d'une manière absolue ; il faut présenter modestement ses propres vues comme des théories, des hy-

pothèses qui attendent leur confirmation de l'examen ultérieur de nouveaux phénomènes. Ce qui ne veut pas dire qu'une théorie, une hypothèse ne puisse pas avoir une grande valeur et une utilité extraordinaire ; la preuve en est, par exemple, la doctrine de la sélection de Darwin, l'une des plus importantes et des plus discutées des sciences naturelles. Elle pourra être exacte ou bien avoir besoin d'être modifiée ou complétée : mais elle n'a pas eu pour cela une moindre influence et elle n'a pas donné une moindre impulsion, par exemple, à l'élevage sélectionné des animaux et des plantes, non seulement en Angleterre, mais encore dans beaucoup d'autres pays avancés, comme en Danemark, par exemple.

Nous ferons observer que, bien que la science ne puisse pas fixer des lois absolues, des dogmes valables pour tous les temps et pour tous les lieux, mais formuler seulement des hypothèses et des théories probables, il ne faut pas désespérer pour cela. On doit être soutenu par l'idée que nous nous rapprochons de plus en plus du but, la vérité objective.

*
* *

La méthode inductive se sert de nombreux moyens de recherches. De même que dans les sciences naturelles la base est l'expérimentation, dans les sciences économiques la base est la statistique, ainsi que la monographie, l'enquête dans le sens le plus large, etc. Comme l'expérimentation ne peut pas, en règle générale, s'appliquer aux sciences économiques, il faut recourir à la méthode historique statistique, à l'aide de laquelle on a réussi à fixer, spécialement dans les sciences économiques et sociales, des principes qui équivalent presque à des lois. En effet, la méthode historique a, sous forme d'exposition monographique, puissamment contribué de diverses ma-

nières à élargir nos connaissances dans le domaine économique et social par l'examen des phénomènes qui se sont produits à des époques éloignées ou contemporaines et spécialement à l'aide de l'étude comparative. Mais on n'arrive à l'intelligence pleine et complète des faits économiques et sociaux, et politiques et économiques, comme nous le démontrerons dans un prochain chapitre, qu'à l'aide de la méthode évolutionniste à base statistique et historique comparative, selon l'ancienne maxime : *inducendo deducere.*

Malgré les nombreux ouvrages historiques et statistiques sur des sujets d'économie ou de politique économique (dont le caractère cependant n'est que descriptif), on a appliqué dans une large mesure, dès le début de la science économique, la recherche déductive. Les économistes classiques et leurs disciples ont d'ailleurs préféré le procédé déductif, qui fait abstraction des éléments secondaires d'un phénomène et des détails de moindre importance considérés comme perturbateurs, et ils ont fait usage de l'abstraction ; c'est pourquoi on leur a souvent attribué la « méthode abstraite ». Nous démontrerons plus tard que ce groupe de savants a bien donné une grande impulsion à la science économique, mais que par leur défaut de base concrète et de fondement inductif (1), par l'usage trop fréquent qu'ils ont fait de l'abstraction et de types de phénomènes idéaux, individualisés ou isolés (2), ils ont été pendant longtemps un obstacle à la détermination exacte de nombreux phénomènes économiques. Ils contribuèrent surtout à répandre et à entretenir la conviction que l'on pouvait considérer comme immuables des catégories, des schémas ou des types économiques, fixés d'ailleurs avec une grande légèreté, tandis que l'économie, les conditions sociales et surtout la politique

(1) Cf. spécialement R. Malthus, *Essay of the Principle of Population*, 1798.

(2) Marshall, ouvr. cité, p. 77.

économique changeaient d'une façon continue, se développaient dans un sens contraire aux « lois » établies par les classiques. Ce que nous disons au sujet des anciennes doctrines déductives ou abstraites a surtout de la valeur en ce qui touche la politique économique.

Mais ce qu'il y a de plus surprenant, c'est que ces auteurs déclarent très souvent qu'ils font abstraction des circonstances concrètes des phénomènes, alors que, surtout lorsqu'ils traitent de problèmes de politique économique ou de politique commerciale, ils partent, peut-être à leur insu, de prémisses concrètes de la plus grande importance ; en effet, ils n'ont jamais perdu de vue la situation politique et économique de leur pays (l'Angleterre) et ils en ont tiré des principes qu'ils ont cru valables pour le monde entier. C'est donc avec raison qu'un savant de la compétence de Marshall dit que les classiques traitèrent l'économie politique comme un moyen pour atteindre certaines fins importantes d'intérêt public.

§ 3. — *Autres méthodes.*

Il nous reste maintenant à parler, dans cette partie préliminaire, de deux méthodes qui ont pris une certaine importance dans les sciences économiques : la méthode *mathématique* et la méthode *éthique*. La première a certainement une valeur didactique et elle aide à trouver plus facilement des principes généraux et à procéder avec plus de sûreté.

Mais la méthode mathématique ne peut pas suffire à l'intelligence parfaite des phénomènes économiques ou de politique économique par le fait que ces phénomènes sont de nature très complexe et dépendent de la volonté, des besoins, des passions des hommes vivant en société ; de sorte qu'une économie mathématique paraît impossible, du moins jusqu'à ce qu'on ait réussi à

construire sur une base mathémathique les sciences qui traitent de l'homme comme individu. Que l'on puisse atteindre ce résultat, nous n'en avons qu'une vague perspective (comme, par exemple, dans la psychologie expérimentale, dans la biométrie et dans les sciences analogues), mais rien de plus.

Il en est de même de la valeur de la méthode éthique, sur laquelle on ne peut pas encore se prononcer. L'éthique elle-même se trouve dans une oscillation continuelle : on peut dire que le problème éthique ne fut pas posé avant que le grand « immoraliste » Frédéric Nietzsche le posât lui-même. Pourquoi donc devrait-on envelopper la science économique, déjà pleine elle-même de problèmes subtils, dans une nouvelle trame également compliquée ? Pourquoi devrait-on ajouter encore aux multiples inconnues de l'équation l'inconnue éthique, ou augmenter d'un le nombre des variables au lieu de celui des constantes ? Il suffira de prendre « comme mode normal d'action celui que l'on peut attendre, dans des circonstances déterminées, des membres d'un groupe économique » ; les motifs altruistes ne doivent pas être exclus de parti pris de ces prémisses, mais ils ne doivent pas non plus être accentués d'une manière particulière.

La méthode éthique ne porterait pas par elle-même à la connaissance objective des phénomènes économiques, c'est-à-dire qu'elle ne nous apprendrait pas comment et pourquoi les hommes agissent d'une certaine manière, mais comment ils devraient agir dans certaines circonstances déterminées (selon les idées de l'auteur). Dans la politique économique, la méthode éthique présenterait très facilement ce danger : que la politique tendant à protéger ceux qui sont économiquement faibles, aurait le dessus et paralyserait beaucoup d'énergies, tandis que les forts, les entreprenants, les hardis, les novateurs seraient négligés et mis dans l'impossibilité d'agir ; l'intervention de l'Etat se substituerait alors en tout et pour

tout à l'initiative individuelle, principe propulseur, jamais suffisamment apprécié, des plus saines énergies, et à l'organisation libre de ceux qui ont des intérêts économiques identiques.

On comprend d'après ce qui précède qu'il ne reste plus à la politique économique que les méthodes suivantes : parmi les moyens de recherche inductive, la méthode statistique, l'enquête, les avis des corps consultatifs techniques, la monographie, la description, simple ou comparative, des phénomènes politiques et économiques importants, passés ou présents (méthode historique-réaliste) ; parmi les méthodes déductives, la méthode abstraite (analytique) et la méthode évolutionniste.

L'édifice de nos connaissances en fait de politique économique internationale présente un aspect singulier : les différents étages dont il est constitué nous apparaissent chacun dans le style des diverses époques et des divers peuples avec certains détails magnifiques et certains autres inachevés et pleins de lacunes. On ne peut en avoir une vision unitaire, une impression générale satisfaisante. La reconstruction de cet édifice que nous essayons de donner dans cet ouvrage, d'après une méthode rigoureusement scientifique, aurait pour but de présenter la politique économique internationale dans un cadre complet et unitaire.

§ 4. — *Méthodes statistiques.*

Toute statistique, officielle ou privée, pourvu qu'elle soit digne de foi, est un moyen, une aide importante pour l'étude des questions économiques et sociales.

Mais l'usage de cet instrument demande une grande circonspection ; il faut toujours examiner attentivement la source et le but, parce qu'il arrive souvent que le désir est le père de la conclusion, c'est-à-dire que pour démontrer la vérité d'idées préconçues ou d'affirmations

lancées avec légèreté, on groupe et on choisit, volontairement ou non, les données statistiques de manière que les chiffres qui en résultent répondent à la démonstration voulue. Les exemples de ce mode d'application de la statistique sont fréquents dans la littérature économique, et cela n'a certainement pas contribué au progrès et au prestige de cette science. Citons à ce propos, comme exemple éloquent, les façons différentes dont on usa de la statistique de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire comment on a interprété les déplacements que l'on constate dans les diverses catégories de revenus imposables, dans le but d'étudier la question de savoir si les classes moyennes se maintiennent, si elles sont absorbées ou renforcées, si le mot : « rich richer, poor poorer » est juste, si les conditions économiques des classes ouvrières sont améliorées, etc. (1).

Dans la politique économique, la méthode statistique ne fut guère utilisée à l'origine, puisque les premiers auteurs qui écrivirent sur la politique économique et commerciale ne firent pas un grand usage de la statistique, entendue dans le sens moderne, et qu'ils arrivèrent à leurs conclusions en partie par la voie empirique, en partie par la voie spéculative. Nous devons, toutefois, parler avant tout de la méthode statistique, parce qu'elle constitue indubitablement le moyen de recherche inductive le plus essentiel, et qu'elle fournit à la politique économique le plus grand nombre des plus importantes données élémentaires : la statistique sert à faire une première récolte et un premier filtrage de faits intéressant la politique économique.

Il est certain, cependant, que la statistique est restée très en arrière en comparaison du développement du mouvement économique international et de sa politique.

(1) Cfr. R. [illegible], *[illegible]*, « Schriften der Gesellschaft österreichischer Volkswirte », année 1900.

En effet, le champ d'activité de la politique économique internationale n'a pas été parcouru jusqu'ici par la statistique d'une manière complète et uniforme. La statistique la plus ancienne et relativement la meilleure est celle du commerce extérieur. La statistique du mouvement de migration des voyageurs, etc., fournit des données plus restreintes, et ce n'est que récemment que l'attention a été attirée, pour la partie statistique, sur l'émigration et l'immigration, sur le mouvement des étrangers, lorsque ces phénomènes prirent une importance économique considérable. Nous connaissons, au contraire, très peu le mouvement des personnes sous ses autres formes (mouvement des voyageurs de commerce, des commerçants étrangers qui viennent s'établir à l'intérieur, déplacements temporaires ou permanents des travailleurs étrangers à l'intérieur).

Les données statistiques sur plusieurs espèces de trafics, qui prennent une importance de plus en plus grande au point de vue de la politique économique, manquent ou sont des plus inexactes ; par exemple, le commerce des capitaux, les établissements industriels implantés dans des pays étrangers, les services de transport, d'expédition, de banque, etc., faits pour le compte d'étrangers (1).

A. Smith avait déjà démontré que la balance du commerce ne suffit pas à elle seule pour se rendre compte exactement des rapports économiques d'un pays avec l'étranger. Les États les plus importants ne doivent donc pas attendre plus longtemps pour relever et publier officiellement et régulièrement, outre la statistique du commerce extérieur qui a déjà été organisée à grands frais depuis

(1) Les données relatives à ces formes d'activité économique ont été recueillies exclusivement par des particuliers, tels que Giffen, Schmoller, Foville et autres. Voir spécialement : IGNAZ GRUBER, *Daten zur Zahlungsbilanz der österreichisch-ungarischen Monarchie;* statistique présentée à la 10e Session de l'Institut international de statistique de Londres, en 1905.

longtemps et qui fonctionne fort bien, les données relatives aux autres branches du mouvement économique international. Alors seulement, la politique économique, tant théorique que pratique, sera mise à même de se servir avec profit de l'aide précieuse de la statistique ; celle du mouvement économique international devra en former une partie spéciale. On mettra alors un frein, et certainement au grand avantage des intérêts économiques nationaux, aux investigations et aux déductions purement spéculatives.

§ 5. — a) *Statistique du commerce extérieur.*

Les données statistiques sur le commerce extérieur sont relevées et publiées officiellement d'après les documents y relatifs, et sont souvent contrôlées par les corps consultatifs techniques. Cette statistique jouit, avec raison, d'une entière confiance, bien qu'elle ne puisse pas être exempte elle-même de défauts d'origine, et que des personnes expertes et consciencieuses doivent seules en faire usage, tant pour des buts théoriques que pour des fins pratiques.

Lorsqu'on a l'intention de se servir de matériaux statistiques concernant le commerce, on ne doit pas perdre de vue qu'il s'agit toujours de valeurs moyennes, puisque la statistique, bien qu'elle soit spécialisée dans la plus grande partie des Etats, ne peut jamais comprendre et déterminer la valeur de chaque qualité et de chaque espèce des différentes marchandises que l'on rencontre dans le commerce extérieur. C'est pourquoi si l'on veut étudier le commerce extérieur d'un produit particulier ou de quelques produits ayant entre eux peu d'analogie, il sera préférable de s'en tenir aux données quantitatives, surtout dans les cas où elles sont relevées dans la statistique

d'après les mesures d'un usage commun dans le commerce (1). Dans tous les cas les quantités donnent des indications plus certaines sur le mouvement des marchandises que les valeurs. L'inexactitude que l'on déplore dans l'indication des valeurs n'est pas cependant un défaut irréparable de la statistique ; c'est une source d'erreurs bien moins considérables qu'on ne le croirait à première vue, si l'on établit une comparaison entre les valeurs relevées pendant plusieurs années à l'aide de la même méthode. On peut encore ajouter en faveur des valeurs que, lorsque le commerce extérieur est relevé simultanément dans plusieurs de ses manifestations, on ne peut pas conseiller d'additionner les données quantitatives des différentes marchandises, mais on doit choisir un *tertium comparationis* ; et ce sont précisément les valeurs exprimées en numéraire qui peuvent seules le fournir.

Un défaut essentiel de la statistique du commerce, c'est que la statistique d'un Etat donne, pour un objet identique, des indications qui diffèrent, souvent pour des chiffres très considérables, des données correspondantes contenues dans les statistiques des autres Etats. Ceci se produit non seulement pour les valeurs, mais encore dans beaucoup de cas pour les quantités. Ce que l'Allemagne, par exemple, exporte en Russie, se trouve indiqué dans la statistique allemande en chiffres tout à fait différents de ceux que la statistique russe donne sur les importations de l'Allemagne.

On trouve des exemples et l'explication de ces différences dans toutes les monographies sur le commerce de deux Etats entre eux. Ces différences se comprennent, si l'on remarque que les relevés statistiques sont organisés d'une manière différente et plus ou moins précise dans

(1) Cela n'a pas lieu, par exemple, pour la bière, le vin, l'alcool dans les statistiques commerciales de l'Europe centrale ; ces statistiques donnent le poids alors que le commerce des liquides se fait d'après les mesures de capacité.

les différents pays ; que les importations, sur lesquelles on perçoit des droits à leur entrée dans le territoire douanier, sont enregistrées avec une plus grande exactitude, tandis que la statistique est moins précise lorsqu'elle relève le commerce de transit dans les pays à travers lesquels passent les marchandises ; que certaines différences dépendent de la diversité des époques, etc. Nous n'approfondirons pas ce sujet, mais nous ferons observer seulement que celui qui étudie la direction que prend le commerce extérieur, le trafic de deux ou de plusieurs Etats, doit s'efforcer d'utiliser, en les comparant entre elles, non seulement la statistique d'un pays (le sien), mais encore toutes les statistiques des Etats en question, et d'en expliquer les différences d'une manière plausible. Il serait désirable que les différences fussent évitées et écartées (1). Plusieurs propositions ont été faites pour faciliter la comparaison entre les données statistiques relatives au commerce international ; celle qui pourrait être prise en considération avant toutes les autres, serait un échange de vues périodique, écrit ou verbal, entre les différents offices de statistique commerciale (2).

D'ailleurs ce procédé est suivi avec succès en Autriche-Hongrie, pour éclaircir et, si possible, éliminer les différences entre les données de la statistique commerciale autrichienne et celles de la statistique hongroise, en ce qui concerne le commerce entre les deux Etats de la Monarchie (3).

On a présenté plusieurs fois dans les congrès internationaux une proposition relative à la statistique des diffé-

(1) Voir A. E. Batemans, *Bericht über die Handelsstatistiken verschiedener Länder*, présentée à la X[e] Session de l'Institut international de Statistique, Londres, 1905.

(2) Voir Victor Heller dans l'*Oesterreichisches Handelsmuseum*, numéro du 28 janvier 1904, Vienne.

(3) Voir les publications de l'Office de statistique du commerce entre l'Autriche et la Hongrie.

rentes marchandises d'après une nomenclature uniforme. Il faut noter qu'une bonne partie de la politique protectionniste d'un pays consiste dans l'établissement d'un tarif douanier et dans le choix des appellations ; la compilation d'un tarif douanier schématique valable pour les différents Etats ne peut donc être considérée comme prochaine. Outre cette difficulté qui intéresse la politique douanière, il n'y a pas d'autre motif sérieux, qui puisse empêcher les différents Etats de régler d'une manière uniforme la nomenclature de leurs tarifs et de leurs statistiques.

Mais dans ce domaine c'est la *vis inertiæ*, le principe du *quieta non movere* qui dominent. Cependant plusieurs tentatives ont été faites pour régler par un accord international la dénomination des marchandises. Nous citerons l'exemple le plus récent et le plus instructif de la « nomenclature unitaire du fer et de l'acier », établie par la 24e Commission de la « Fédération internationale pour l'examen des produits de la technique » et présentée au Congrès de la Fédération tenu à Bruxelles en 1906. Cette Commission était composée de personnalités, appartenant à tous les pays, compétentes en matière d'industrie sidérurgique, surtout de professeurs des universités — ni fonctionnaires de la douane, ni statisticiens n'en faisaient partie.

Le tableau dressé par la Commission contient la dénomination, en plusieurs langues, de diverses espèces de fer et d'acier, et précisément en anglais, en français, en allemand, en suédois et en hollandais (1). Des tableaux analogues devraient être établis peu à peu pour toutes les industries, et la liste internationale des marchandises pourrait être ainsi promptement dressée (2).

(1) Par exemple : white castiron (or pigiron) — fonte blanche — weisses Roheisen — hvitt tackjern — hvidtjaern — witgietyzer.

(2) Voir dans la *Revue Internationale du Commerce, de l'Industrie et de la Banque* (Paris), du 31 mars 1912 : *Une statistique douanière internationale.* On trouve dans cet article l'histoire des

§ 6. — b) *Application de la statistique du commerce extérieur.*

L'application la plus fréquente de la statistique du commerce extérieur a lieu lorsqu'il s'agit de résoudre des questions de politique douanière et des questions relatives aux traités de commerce.

Dans ces cas, comme nous le verrons plus tard, non seulement on ne doit user de la statistique qu'avec la plus grande circonspection, mais on doit encore la compléter par d'autres recherches et d'autres relevés importants que l'on ne peut effectuer actuellement qu'avec une grande difficulté. Il ne faut pas perdre de vue, dans tous les cas, qu'en matière de commerce extérieur il faut non seulement *mesurer*, mais aussi *peser*.

Une des questions les plus en vogue, que l'on pose souvent à la statistique est celle-ci : Le droit de douane qui frappe une marchandise dans un Etat déterminé doit-il être augmenté ou tout à fait aboli ? La statistique, après un examen superficiel, ne donne d'autre réponse que la suivante : dans une année donnée tant de quintaux de telle marchandise ont été importés et tant de quintaux ont été exportés, simple renseignement qui élucide bien peu le problème.

D'abord les données sur le commerce extérieur d'une seule année ne suffisent pas ; il faut établir la comparaison en prenant pour base les données de plusieurs années, parce qu'en ne choisissant qu'une année, on risque de

efforts accomplis jusqu'ici pour établir une statistique douanière internationale, ainsi que le texte de la résolution votée par la « Conférence internationale de statistique commerciale » (Bruxelles, 23 septembre 1910). Cette conférence approuva une nomenclature commune à toutes les marchandises, que chaque Etat ajoutera en appendice à sa propre statistique du commerce extérieur. Cette nomenclature est destinée à rendre comparables entre elles les données statistiques des différents pays [N. d. T.]

tomber sur une période où, pour un motif quelconque, le chiffre de l'importation ou celui de l'exportation a été excessivement élevé ou excessivement bas. Dans une année de production agricole favorable on a une plus grande exportation de denrées agricoles, tandis que l'importation diminue ou est nulle ; le contraire se produit après une faible récolte ou après une épizootie. L'Autriche-Hongrie, par exemple, eut pendant quelques années, avant que n'éclatât la guerre russo-japonaise (1904-1905), une exportation très forte, au Japon, de produits chimiques qui servaient à la préparation des explosifs. Lorsque dans une réunion électorale, ou au Parlement, on veut donner à l'importation des céréales d'un pays l'apparence d'être élevée, pour démontrer la nécessité absolue de l'augmentation des droits sur les grains, on choisira les données statistiques relatives à une année de disette, tandis que les adversaires de cette augmentation de droits procèderont inversement.

Mais même lorsqu'on choisit, pour établir les comparaisons, plusieurs années, une période de cinq ans, de dix ans, etc., il reste à voir par quelle année commencer et par quelle finir.

Même dans ce cas nous dirons : corrigez la statistique ! parce que l'on peut comprendre dans le calcul une année où le produit en question eut une importation particulièrement élevée (ou faible), ou bien faire en sorte que les données d'une telle année n'entrent pas dans le calcul, selon qu'on veut obtenir une moyenne élevée ou basse de l'importation. Il faut bien se garder de faire de semblables applications pratiques de la statistique théorique, si l'on veut que les recherches aient un caractère scientifique et objectif.

En établissant la comparaison entre les statistiques de plusieurs années il faut porter son attention sur une autre circonstance accessoire mais importante : pendant une période de temps assez longue les valeurs de l'impor-

tation d'un produit peuvent avoir subi une diminution, mais les quantités importées peuvent cependant avoir augmenté, par suite de la diminution progressive du prix de ce produit. Il peut sembler alors que les conditions du marché aient été défavorables (1) à ce produit, parce que, d'après les apparences, l'importation a diminué ; en réalité, c'est le contraire qui a eu lieu.

Il sera souvent utile, si l'on entreprend une étude politique, de ne pas tenir compte des années statistiques complètes, mais de chaque mois en particulier ou d'une période de quatre mois ; on procèdera ainsi, par exemple, s'il s'agit de produits ayant des périodes ou des saisons déterminées. On doit tenir compte aussi de l'époque à laquelle un tarif douanier est remplacé par un autre, où un traité de commerce entre en vigueur : dans ce cas il ne faut pas surtout perdre de vue les données statistiques des derniers mois qui précèdent immédiatement l'entrée en vigueur du nouveau tarif, à partir du moment où le public a été mis au courant des nouvelles conditions, parce qu'il se produira pendant cette période une importation plus grande des marchandises qui devront payer plus tard des droits plus élevés, et réciproquement une exportation plus grande de l'Etat contre lequel est dirigé le nouveau régime douanier. Le mouvement commercial en question mérite également une attention spéciale dans les premiers temps de l'entrée en vigueur du nouveau tarif; parce que c'est précisément à ce moment-là que l'on observera un fléchissement dans les importations et dans les exportations. Il n'est pas facile d'établir le moment où il est présumable que l'équilibre normal s'est rétabli, c'est-à-dire l'époque où le commerce extérieur d'un pays s'est adapté aux nouvelles conditions (2).

(1) Défavorables au point de vue des producteurs, non des consommateurs.

(2) Nous traiterons spécialement dans un prochain chapitre la question très peu discutée de l'adaptation d'un pays à un

Le problème de politique douanière le plus important qui puisse être soumis à la statistique commerciale est celui des effets probables d'un droit. Les taux du tarif autonome d'un Etat doivent être avant tout soumis à un sérieux examen pour voir s'il s'agit de droits de compensation ou de négociation et cela dans quelle mesure, ou bien s'ils répondent absolument à une exigence protectionniste.

Il est bien difficile cependant d'établir des principes qui puissent servir de point de direction pour se former un jugement à ce sujet.

Les négociateurs délégués par les Etats sont souvent obligés eux-mêmes d'avoir recours à des moyens empiriques, tels qu'enquêtes, relations avec les intéressés pour avoir des éclaircissements. Il n'est pas douteux, en effet, que la statistique commerciale ne peut nous donner, relativement à ce problème, que des réponses très approximatives, puisqu'il renferme, outre le mouvement commercial ou le trafic de marchandises seules, de nombreux autres éléments.

§ 7. — c) *Les données de la statistique du commerce extérieur.*

Les données que la statistique commerciale contient sont les suivantes : la quantité (et la valeur) de l'importation du produit sujet au droit et l'indication des pays d'où provient l'importation, quelquefois l'indication des pays où la marchandise a été produite ; la quantité (et la va-

nouveau tarif douanier ou à un nouveau traité de commerce. Mais nous ferons observer dès à présent que l'affirmation « qu'une augmentation des droits rend presque impossible l'importation et est la cause d'une hausse excessive des prix à l'intérieur », ou qu'« elle ruine le commerce d'exportation d'un pays » sont des exagérations qui ne répondent pas à la réalité.

leur) du produit en question, le pays de destination, et parfois le pays dans lequel il sera consommé. Ces données sont déjà de précieuses informations qui nous indiquent d'une manière générale quels sont les pays importateurs que doit surtout frapper, par exemple, l'augmentation proposée d'un droit, et quels sont les pays qui ont augmenté leurs tarifs et auxquels on doit principalement faire face. Ce sont des points de départ très importants pour les négociations relatives aux traités de commerce à tarif conventionnel.

Mais les données de la statistique commerciale ne sont pas suffisantes pour renseigner complètement sur la portée d'un droit de douane au point de vue de la politique économique. A cet égard, la statistique du commerce doit être complétée par la statistique de la production (1).

Qu'apprenons-nous de la comparaison entre les données statistiques du commerce et celles de la production ?

Si nous trouvons que les quantités importées d'un certain produit constituent une part notable relativement à la production nationale — et cela après avoir prolongé nos observations pendant une période de temps assez longue — nous tirerons des conclusions, à l'égard de la politique douanière, bien différentes de celles qui nous seraient venues à l'esprit dans le cas où l'importation, bien que notable, prise d'une manière absolue, serait cependant négligeable vis-à-vis de la production nationale toute entière. Dans la négociation d'un traité, on n'insistera donc pas sur une mesure douanière donnée, avec une force égale dans la deuxième hypothèse et dans la première.

La comparaison entre les deux statistiques donne égale-

(1) Là où il n'existe pas une statistique de la production destinée à l'étude des questions de politique économique, on devrait en dresser une *ad hoc*.

ment des élucidations très utiles relativement à l'exportation. Dans la rédaction des catalogues des marchandises sur lesquelles doivent porter les mesures de faveur demandées par un Etat à un autre Etat, ainsi que dans les négociations douanières, il faut viser surtout les droits qui frappent d'une manière plus sensible l'exportation du premier, c'est-à-dire les articles dont l'exportation dans l'autre Etat constitue une partie considérable de sa production nationale. L'utilité de cette méthode comparative est d'autant plus grande qu'on n'en use pas généralement et ce sont, par conséquent, les négociateurs, qui connaissant mieux non seulement le commerce extérieur, mais encore la production du pays contractant, se trouvent dans une condition de supériorité et sont à même d'évaluer avec une plus grande précision les mesures à prendre relativement aux intérêts de leur pays.

Voilà pourquoi la tâche principale des consuls et des autres agents à l'étranger devrait être d'informer exactement et à temps leur Gouvernement sur les conditions de la production des différents Etats.

Une autre question importante que nous traiterons plus tard, mais que nous signalons seulement ici, étant donné ses rapports avec la méthode statistique, est celle de la translation des droits de douane : ce qui revient à dire : le droit est-il supporté par le pays acheteur ou par le vendeur (1) ?

La statistique commerciale, mise en rapport avec la statistique de la production, nous dit avant tout si un Etat doit recourir, pour une marchandise déterminée, à l'importation, dans quelle mesure et à quels pays : et de plus, s'il pourrait facilement s'approvisionner sur d'autres marchés. Ensuite si l'Etat acheteur représente un marché important pour le pays vendeur, contre lequel le droit est dirigé, et si, dans le cas où celui-ci viendrait à manquer,

(1) Voir chap. VI, § 3.

il lui serait difficile de trouver ailleurs, dans de bonnes conditions, un placement pour ses produits. D'après la réponse faite à cette question (laissant à part pour le moment les autres facteurs qui influent sur les effets des droits de douane) on inclinera vers l'opinion que le droit sera supporté par le pays importateur ou par le pays exportateur (1).

La statistique des prix et de la consommation offre également une aide importante. Elle est malheureusement peu développée ; on n'a, en effet, sur le mouvement des prix et particulièrement sur la consommation des produits industriels, que des informations privées incomplètes et souvent impossibles à contrôler (2).

Il est également important pour la politique économique internationale, tant pratique que théorique, d'étudier les rapports économiques réciproques entre deux ou plusieurs Etats, en considérant ces rapports dans leur ensemble, et non seulement au point de vue du trafic des marchandises soumises à des mesures douanières. Cette dernière question a été même trop discutée sous le rapport de la statistique et elle comprend à son tour une série de problèmes : dans quelle mesure et jusqu'à quand un Etat dépend-il d'un autre pour l'achat ou pour le placement de

(1) Il est évident que dans la statistique de la production, comme dans celle du commerce, il ne faut pas se baser sur des données concernant des années et des périodes exceptionnelles.

(2) Sous l'impulsion de la nécessité du commerce, des statistiques *privées* très bonnes et tout à fait dignes de confiance se sont créées sur la production mondiale, sur les prix et sur les demandes de certains produits, comme, par exemple, la statistique du sucre de Licht, celle du coton de Neill, les statistiques anglaises sur la production des céréales (Broomhal, Dornbusch, Beerbohm). Actuellement l'Institut international d'agriculture de Rome publie une statistique officielle sur la production mondiale des céréales. Mais des renseignements statistiques dignes d'être pris en considération manquent absolument pour beaucoup d'articles importants.

certains produits (bruts ou manufacturés), pour le commerce des capitaux, pour l'importation ou l'exportation de la main-d'œuvre, de services personnels, etc.

Il est surtout intéressant de voir quel est celui des deux Etats qui se trouve sous la dépendance économique de l'autre. On a cherché, par exemple, à se rendre compte de la question suivante au moyen de la statistique commerciale : quelle est la plus intéressée de l'Autriche ou de la Hongrie à l'union douanière entre les deux Etats ? On a soigneusement étudié la balance des comptes dont on a tiré des arguments pour les discussions relatives à l'entente douanière austro-hongroise.

Il est plus utile de rechercher, en se basant sur la statistique du commerce, la nature des marchandises échangées et l'importance qu'elles ont pour l'économie nationale des deux Etats, c'est-à-dire de voir si l'exportation de l'un se concentre principalement sur un petit nombre de branches de production ou si elle se répartit sur un nombre important de marchandises différentes. Si, dans la première hypothèse, il arrive que l'exportation, tout en ne comprenant qu'un nombre réduit de produits, absorbe de plus une quantité très considérable de la production totale d'un Etat, et que, par conséquent, la plus grande partie de la population active y soit intéressée, il en résulte que cet Etat, dépend économiquement de l'Etat importateur (1).

En thèse générale le principe suivant est applicable : lorsque l'exportation d'un pays consiste en une quantité considérable de la production annuelle de ses industries principales — si ces industries ont une influence considé-

(1) C'est le cas de la Hongrie vis-à-vis de l'Autriche en ce qui concerne son exportation de produits agricoles. La Hongrie ne pourrait écouler que bien difficilement son exportation sur d'autres marchés, si l'on abolissait le régime de libre-échange actuellement en vigueur entre les deux Etats de la Monarchie austro-hongroise. L'Autriche, au contraire, pourrait facilement importer d'autres pays les produits que la Hongrie lui fournit.

rable sur l'économie nationale et sur la distribution de la population en classes professionnelles — l'importance de cette exportation est grande, bien plus grande que celle d'une exportation à laquelle contribuent de nombreuses branches de production.

On doit aussi tenir compte de la nature des produits importés et exportés, considérée au point de vue des fins que se propose la statistique commerciale, si l'on veut se rendre compte de la position exacte qu'un pays occupe dans le mouvement économique du monde entier; 100 millions de francs d'exportation annuelle de bois, par exemple, ont, économiquement parlant, une valeur bien différente de 100 millions de francs d'exportation de machines ou d'étoffes de soie. On ne doit pas négliger non plus d'examiner dans quelle mesure entrepreneurs, commerçants et ouvriers sont intéressés à l'exportation de tel ou tel produit, et dans quelles proportions les bénéfices se répartissent entre les revenus des différentes catégories intéressées, sous forme de profit, de rente foncière, de gain commercial, d'intérêt des capitaux, de salaires. Nous pourrions être suffisamment éclairés sur ces points par une statistique exacte de la production qui compléterait la statistique du commerce.

Les matières premières doivent être évaluées d'une manière bien différente de celle des produits manufacturés. Elles représentent le résultat d'un travail national bien moindre que celui qu'exigent les produits travaillés (parfois de grande valeur) qui à leur tour sont fabriqués en partie avec des matières premières importées.

Il faut tenir compte de tout cela dans le calcul statistique et dans l'examen de la balance commerciale (1); on n'est

(1) Les statistiques de l'Office I. R. autrichien de la statistique du commerce entre les deux Etats de la Monarchie austro-hongroise (*K. K. œsterr. zwischenverkehrsstatistiches Amt*), donnent un exemple de calculs statistiques faits en tenant compte de ces éléments divers.

pas d'accord cependant sur le concept de « matière première » et de « produit manufacturé ».

Les statistiques commerciales officielles de chaque Etat présentent à cet égard des différences notables qui s'accentuent encore plus dans la politique économique pratique lorsque, pour démontrer qu'un Etat tire sur tout un bénéfice de l'exportation de produits agricoles plutôt que de celle d'articles industriels, on cherche à faire paraître l'une plus élevée, l'autre plus faible, ou inversement. Il y a certainement des Etats dont on ne peut mettre en doute le caractère évidemment agricole, parce que ceux dont les trois quarts ou les quatre cinquièmes de la population est agricole et dont la production et l'exportation de produits agricoles ont lieu dans la même mesure, doivent naturellement être considérés comme des Etats agricoles. La difficulté, au point de vue de la statistique et de la politique commerciale, survient lorsqu'il s'agit d'établir si un Etat ayant ce caractère se transforme ou s'est déjà transformé, relativement à sa production ou à son exportation, en Etat industriel et cela à quel moment (Chap. III, § 7).

Mais une recherche de ce genre n'entre pas dans le cercle de la statistique. C'est la politique économique internationale, comme science théorique, fondée sur l'étude des phénomènes qui en forment l'objet et sur leur évolution, qui est appelée à porter la lumière sur cette question et à trouver la direction juste au milieu des courants opposés et des raisonnements confus et contradictoires.

§ 8. — d) *Statistique des autres espèces de trafics.*

Comme nous l'avons déjà dit dans le chapitre sur la Définition (Chap. I, § 3), le trafic international autre que celui des marchandises acquiert une importance

toujours plus grande pour la politique économique internationale. Nous devons donc étudier avec une attention particulière ces différentes formes du commerce international qui consistent, par exemple, dans le service de banque, dans celui des expéditions, etc., parce que dans bien des cas cette recherche nous donnera le moyen de résoudre des questions très obscures de politique économique et plus encore de politique douanière. Pour évaluer la puissance économique (et politique) effective d'un pays dans le commerce mondial ou vis-à-vis d'un autre pays, il faut connaître, en plus de son mouvement commercial, sa force ou sa faiblesse financière. C'est-à-dire qu'il ne suffit pas d'être renseigné sur les importations et les exportations des pays étudiés, mais qu'il faut connaître l'état de leurs dettes ou l'importance qu'ils ont comme créanciers d'autres pays. La cause qui fait qu'un traité de commerce entre deux Etats arrive ou n'arrive pas à sa conclusion, s'explique souvent par les conditions financières d'un pays vis-à-vis de l'autre.

L'augmentation des exportations d'un pays, par exemple, lorsqu'elle dépend de fournitures importantes pour les armées, pour les chemins de fer, etc., est souvent en rapport avec le fait que ce pays possède ou fait voyager d'habiles commerçants, ou bien qu'il a des établissements de banque accrédités dont le siège est dans les pays importateurs, ou bien qu'il leur fait des prêts fréquents, etc.

La statistique ne fournit malheureusement pas jusqu'ici des données et des informations suffisantes sur ces problèmes importants. L'Etat aurait beaucoup à faire en cette matière ; tout Etat qui prend part au commerce mondial devrait contribuer, dans son propre intérêt, à la fondation d'une Union destinée à compiler et à dresser une statistique du mouvement économique international étudié dans toutes ses manifestations. Un projet de ce genre ne rencontrerait pas de graves difficultés. Il semblait aussi que des obstacles infranchissables, qui furent surmontés plus

tard, s'opposaient à la création de l'Union postale universelle.

Les hommes d'Etat surtout doivent se convaincre que la publication de données véridiques relatives au commerce international ne cause pas de dommages, mais apporte des avantages, parce qu'elle empêche que l'on ne tâtonne dans l'obscurité, en exagérant en plus ou en moins ce qu'est la situation effective, par exemple, en affirmant que la dette d'un Etat envers l'autre est plus élevée qu'elle ne l'est en réalité. Il semble que l'ancienne opinion d'après laquelle il y a toujours, dans le commerce international, une partie qui subit un dommage, et que dans la conclusion d'un traité de commerce une partie remporte toujours l'avantage aux dépens de l'autre, ait encore aujourd'hui des partisans parmi les hommes politiques et parmi les statisticiens. Mais à notre époque, on devrait cesser d'adopter, en politique économique, l'attitude de l'autruche. Déjà, les conditions réelles des différents pays viennent, quand même, au jour tôt ou tard ; mais avec le grand inconvénient qu'on n'arrive à les connaître qu'après de grands efforts et de grandes fatigues, de grosses erreurs et des méprises, qui ne peuvent qu'être nuisibles aux Etats intéressés.

C'est à tort que l'on croit pouvoir tenir cachés pendant longtemps ou ne faire connaître qu'en partie certains des aspects économiques les plus importants de l'Etat. La connaissance exacte de toutes les données relatives au mouvement économique international sera d'une grande utilité pour chaque Etat en vue du développement de sa politique économique et elle donnera aux autres le moyen de fonder un jugement juste sur des bases sûres, en évitant des conséquences imprévues et en contribuant aux relations pacifiques entre les Etats.

* * *

Cependant, ce que la statistique a fait jusqu'ici, en ce qui concerne les branches du mouvement économique international autres que le trafic des marchandises, est plein de promesses ; il faut surtout citer l'œuvre de l'Institut international de Statistique, dont font partie de nombreux hommes de science d'une grande valeur et des hommes d'Etat ; et il faut espérer qu'il jouira de plus en plus de l'appui et de la faveur des gouvernements. Nous parlerons ici sommairement des résultats que cet Institut a obtenus jusqu'ici dans le domaine de notre science (voir aussi chap. IX, § 6).

M. Alfred Neymarck a présenté à la XIIe session de l'Institut (Paris, 1907) un rapport très documenté sur la rédaction d'une « Statistique internationale des valeurs mobilières » ; il résulte de ce rapport que ce genre de statistique a fait de notables progrès depuis que les Administrations de plusieurs Etats et quelques Bourses ont, malgré l'aridité et les difficultés qu'il présente, assuré leur collaboration régulière. Malheureusement les rapports statistiques ne sont pas encore rédigés et publiés périodiquement et ne comprennent pas tous les Etats. Pour apprécier l'importance du relevé des données relatives aux valeurs mobilières, il suffit de penser que, d'après le rapport cité, les valeurs mobilières négociées en 1907 sur les marchés européens seulement atteignaient la somme de 768 milliards de francs, dont 520 milliards se trouvaient possédés par les citoyens des pays où l'émission avait eu lieu. Donc, 248 milliards étaient placés dans des Etats étrangers, c'est-à-dire presque le double de la totalité du mouvement mondial des marchandises qui fut, en chiffres ronds, de 140 milliards de francs (1). De nos

(1) Voir *Geographisch-statistische Tabellen für das Jahr 1906, 1907, u. ff.*, publiés par von Juraschek, Leipzig, 1906, 1907, etc.

jours, dit M. Neymarck, on échange entre peuples des millions, même des milliards de valeurs, bien plus facilement qu'on ne vend un mètre d'étoffe, un ruban de soie, ou qu'on n'expédie une tonne de charbon d'un pays à l'autre. Il insiste justement sur la nécessité urgente pour chaque Etat de procéder à la formation d'une statistique régulière de ses valeurs mobilières, ce qui rendrait possible le relevé exact du commerce international des dites valeurs (1).

La statistique du commerce international des valeurs mobilières devrait nous renseigner sur le montant du capital étranger placé à l'intérieur et sur le montant du capital national placé à l'étranger dans les industries, le commerce, la banque, les entreprises, etc. ; ces données offriraient le plus grand intérêt pour notre étude. Malheureusement la statistique est encore bien défectueuse sur ce point ; mais il faut avouer aussi qu'il est fort difficile d'effectuer le relevé de ces données : d'où la nécessité de perfectionner la méthode et les moyens de recherche de la statistique, afin qu'elle soit à même d'étudier aussi exactement et régulièrement cette partie si importante du commerce international et d'en faire le relevé précis.

Le commerce des valeurs mobilières est un terrain encore inexploré qui intéresse vivement la politique économique internationale non seulement par lui-même, mais encore par les phénomènes qui sont en relation directe ou indirecte avec lui : le commerce suit le capital comme il suit le pavillon ; les citoyens d'un pays qui fondent des établissements industriels à l'étranger, s'adresseront probablement, *cæteris paribus*, à leur pays d'origine pour la fourniture des installations, des machines, des appareils, etc. : si le comité de direction, les capitalistes d'une

(1) M. Neymarck démontre aussi l'importance qu'aurait un droit financier international, une législation internationale sur les papiers-valeurs perdus ou volés, sur le commerce et sur l'expédition des coupons et des papiers-valeurs d'un pays à l'autre, etc..

banque sont étrangers, ils préfèreront avoir des employés de la même nationalité qu'eux, ils feront dans leur patrie des achats de matériaux et d'objets qui leur seront nécessaires, chaque fois qu'ils y trouveront leur avantage, et en tout cas, ils ne dirigeront que bien rarement l'activité de leur entreprise dans un sens contraire aux intérêts de leur pays. De plus, les bénéfices et autres revenus retourneront en partie dans la patrie ; ceux qui sont intéressés dans une industrie avec des établissements à eux dans plusieurs Etats tendront, comme nous le verrons plus tard, à une politique douanière orientée d'une manière particulière, cette industrie se trouvant dans des conditions spéciales vis-à-vis des industries nationales.

Il y a ensuite d'autres phénomènes dont l'étude serait très facilitée par une statistique des placements de capitaux faite dans le sens que nous avons déjà indiqué. Il y a une communauté internationale d'intérêts entre les industries réunies en cartells ou en syndicats, et de même entre les banques, entre les entreprises de transports, etc., dont les ramifications s'étendent de plus en plus. Or, il est nécessaire d'en connaître l'importance et le développement pour en évaluer les effets en matière de politique douanière et pour éviter que ces intérêts localisés puissent éluder la politique douanière suivie par l'Etat (chap. VI, § 23 et suiv.). Actuellement les sources d'informations à ce propos sont uniquement de caractère privé, incomplètes et pas toujours authentiques, telles que communications, comptes rendus d'assemblées, bilans, articles de journaux, etc.

La statistique du mouvement international des chemins de fer a également besoin d'être améliorée, tandis que celle du mouvement maritime est relativement bien développée. Le mouvement économique étant évidemment en relation directe avec les moyens de transport, il est nécessaire, pour évaluer la capacité d'un pays dans l'économie mondiale, de connaître exactement les moyens de

transport dont il dispose. Ceci donne quelquefois l'explication de faits très importants relatifs à la politique économique. L'Etat A, par exemple, ne fait pas une politique douanière contraire à l'Etat B, parce que sa marine marchande, qui fait le service de transport d'une grande partie des marchandises importées par l'Etat B, pourrait en subir des dommages graves, ce dernier pouvant, par des mesures douanières opportunes, obliger son importation à se servir d'autres lignes de navigation. On connaît du reste l'importance qu'a eue dans l'histoire de la politique économique internationale, le fait que la marine marchande d'un pays a été favorisée aux dépens de celle d'un autre pays.

Nous tenons également à rappeler ici la politique des moyens de transport tant par voies ferrées que maritimes. On n'arrive pas quelquefois à comprendre comment un port, une compagnie de navigation, une ligne de chemin de fer réussit à attirer à elle le mouvement commercial, les courants de migration, de préférence aux autres ports, compagnies, lignes de chemin de fer plus voisins et en apparence d'une plus grande commodité. Voilà encore un champ d'observation remarquable, mais négligé, sur lequel il est nécessaire de s'arrêter pour s'orienter sur la concurrence qui s'exerce dans le monde entier. Une bonne statistique, complétée par des rapports techniques, des enquêtes, etc., rendrait encore sous ce rapport de grands services.

§ 9. — e) *Relevé du mouvement international des personnes : émigrants, voyageurs de commerce, étrangers, etc.*

Nous dirons maintenant quelques mots au sujet de la statistique et d'autres méthodes de *relevés inductifs*

des rapports économiques internationaux relativement au mouvement international des personnes.

Nous avons déjà fait mention dans le premier chapitre de l'importance qu'on doit attribuer, au point de vue de la politique économique, au mouvement des personnes, dans ses diverses attitudes, entre Etat et Etat. Tous ceux qui s'occupent de politique économique et commerciale doivent donc savoir exactement le nombre, la nationalité, la profession des personnes qui viennent de l'extérieur à l'intérieur et *vice versa*. On devrait chercher à connaître, si possible, le but du voyage, sa durée et les conditions de séjour. On doit établir une distinction entre séjour temporaire et permanent, entre voyageurs de commerce et touristes, entre voyageurs immigrants ou émigrants. Il faut également savoir si les immigrants (ou émigrants) sont, par exemple, des paysans, des ouvriers agricoles ou s'ils ont une profession de caractère commercial ; s'ils immigrent (ou émigrent) avec leur famille ; quelles sont les stations de départ ou d'arrivée les plus intéressées à ce mouvement ; de quels pays proviennent les courants de migration et vers quels pays ils se dirigent ; la valeur du pécule que les émigrants (ou immigrants) portent avec eux, quel est leur genre de vie, à quelle source de gain ils ont l'intention de puiser dans le nouveau pays, s'ils reçoivent de l'argent de leur lieu de naissance ou s'ils y en envoient. Et encore : quels achats et quelles dépenses font à l'intérieur les voyageurs, le nombre des voyageurs de commerce (de quelle branche?) qui visitent le pays, le nombre d'étrangers qui participent aux entreprises locales, etc.

Nous n'avons énuméré ici qu'une petite partie des questions relatives au mouvement international des personnes. Mais leur portée économique et politique est évidente : la législation, l'administration publique et la science doivent en demander la réponse à la statistique (statistique de l'émigration, du mouvement des étrangers (1), etc.), à des

(1) Sur la manière d'établir une statistique du mouvement des

enquêtes, à des rapports techniques, etc. Ce n'est que sur de telles bases qu'on peut faire une bonne politique démographique d'émigration et d'immigration, une bonne politique coloniale et de colonisation, et enfin une politique d'expansion. Une bonne politique économique internationale présuppose donc des données sûres sur le *quantum* et le *quale* des personnes — en économie la force opérante est en définitive l'homme et non la marchandise et les capitaux — tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Dans ce cas seulement on pourra justement évaluer, au point de vue de la politique économique, la valeur des citoyens qui vivent à l'étranger. En étudiant le mouvement international des personnes avec une plus grande précision qu'on ne l'a fait jusqu'ici, les résultats des recherches devraient fournir d'excellents éléments pour juger favorablement le principe pacifique dont s'inspire la politique économique internationale. On ne trouvera cependant une explication complète de cette tendance pacifique que dans les recherches faites d'après la méthode évolutionniste, comme nous l'exposerons dans un des chapitres suivants.

Et à ce propos, nous devrions également mentionner un autre phénomène du mouvement international, qu'on a plutôt négligé jusqu'ici, parce qu'on estime qu'il n'a qu'une importance indirecte pour la politique économique internationale. Nous voulons parler des *actes* privés, publics et officiels d'*entente internationale*, qui comprennent peu à peu des manifestations de plus en plus nombreuses du mouvement international, surtout en ce qui touche la solution des contestations et le droit international. Ces actes d'entente, qui ne se bornent pas au mouvement économique, mais qui s'étendent à de nombreuses manifestations de l'activité humaine liée aux in-

étrangers consulter : Dr H. v. PFAUNDLER, *Zur Statistik des Fremdenverkehrs in Oesterreich*, paru dans la « Statistiche Monatschrift hrsg. von der K. K. statistischen Zentralkommission », 1911, fasc. V.

térêts publics, donnent la clef qui aide à mieux comprendre la mission future de la politique économique internationale ; ils ne devraient cependant pas être étudiés seulement d'après la méthode statistique ou toute autre méthode inductive, mais aussi au point de vue évolutionniste. Il est extrêmement intéressant de connaître l'histoire du mode de formation et l'évolution de ces actes d'entente internationale. On arrive à découvrir ainsi une mine de science politique économique, dont on n'avait pas même soupçonné jusqu'ici la grande valeur. Mais c'est encore à la statistique qu'il appartiendra d'éclairer ces recherches; de même qu'on devra aussi recourir à d'autres moyens empiriques (par exemple, l'étude des comptes rendus des congrès).

Pour si rares et incomplets qu'ils soient, nous essaierons cependant plus tard d'exposer sommairement les *Actes d'entente internationale* et d'en donner une appréciation au point de vue évolutionniste. Ils sont de la plus grande importance pour arriver à une compréhension profonde de la politique économique internationale, parce qu'ils sont les premiers débuts et les pierres milliaires inamovibles de la *communauté internationale d'intérêts*, que tous les amis de la paix doivent contribuer à consolider avec zèle et persévérance. Un nombre toujours croissant d'Etats rentre dans la communauté des peuples civilisés ; les rapports économiques internationaux se transforment, se complètent, s'accélèrent, se simplifient et leur coût diminue à vue d'œil ; on cherche à les adapter aux particularités des différents pays ; le droit et la procédure sont réglés d'après les exigences internationales : les différences dans les économies nationales s'atténuent, quand elles ne sont pas supprimées ; les Etats se mettent d'accord pour résoudre par voie arbitrale beaucoup de questions importantes relatives au trafic et au droit international. Des projets qui paraissent encore n'être que des utopies, telle que l'introduction d'une monnaie unique,

d'une langue commerciale, d'un parlement, à l'usage des besoins internationaux, osent déjà braver la discussion publique. Tout nous démontre la tendance à assurer le développement pacifique de la concurrence tant dans le champ de la civilisation que dans le domaine économique.

§ 10. — *L'induction empirique.*

Outre la statistique du commerce extérieur et les statistiques analogues, outre la statistique de la production, de la consommation, des prix et la statistique (qui cependant n'a pas encore été créée) du mouvement économique international, la politique économique dispose de quelques autres moyens de recherches de caractère inductif, qui ne sont peut-être pas moins importants : l'*enquête* et les opinions des *corps consultatifs techniques*, qu'on peut utiliser après avoir examiné et soumis à une critique scientifique la genèse et le contenu de ces matériaux (rapports d'enquêtes officielles et parlementaires, opinions de Corps consultatifs officiels, et autres semblables). A côté des Corps consultatifs techniques officiels (tels que les Chambres de commerce, le Conseil supérieur de l'industrie, le Conseil supérieur de l'agriculture, des chemins de fer, de l'émigration, etc.), il faut aussi mentionner comme source de renseignements les associations libres qui représentent des intérêts économiques, surtout les associations de producteurs, qui publient des rapports, des mémoires, etc., sur des questions de politique économique et de politique commerciale : tout cela forme d'excellents matériaux non seulement pour connaître les mesures positives de la politique économique internationale, mais encore les motifs et l'efficacité de ces mesures (1). On doit, comme nous l'avons

(1) Parmi les récentes enquêtes officielles les plus importantes rappelons : l'enquête sur la réforme du marché à

dit, examiner ces rapports, ces avis, etc., en recherchant avant tout l'origine et en évaluant le degré de confiance qu'on peut accorder aux données qu'ils contiennent. Il est donc nécessaire de connaître à quel cercle économique appartiennent les membres de l'enquête, de la Commission, du Corps consultatif, quels sont les intérêts ayant trait à la politique économique et commerciale qu'ils représentent ; dans quel but et par qui ont été rédigés les questionnaires d'enquête ; quel est le règlement en vigueur pour la composition, les séances, le vote des Commissions, des Corps consultatifs, etc. ; dans quelle proportion les membres sont nommés par le Gouvernement, élus par le Parlement, ou proposés par des associations représentant des intérêts privés ; si les discussions de l'Enquête ou autres ont été publiques et contradictoires ; s'il y a eu un compte rendu sténographique ou s'il a été rédigé, résumé, par une autorité officielle ; de quels matériaux ont pu disposer ces Corps, ces Commissions, etc.

L'homme d'étude doit faire ces recherches et d'autres encore lorsqu'il se sert des matériaux dont nous avons parlé dans un but scientifique ; il doit, en somme, avant de les adopter, connaître à fond toute leur histoire, tant au point de vue de la forme que de la substance. Il est clair que les Gouvernements et les Parlements doivent procéder aussi avec la même circonspection ; mais la chose est bien différente lorsque le Gouvernement et le Parlement, pour des fins politiques, posent les questions aux organes compétents de telle sorte que leur avis ne puisse être différent de celui qui a déjà été préétabli.

Il ne doit pas en être ainsi pour l'homme d'étude : il

terme des produits agricoles en bourse, en Autriche (Vienne, 1900) ; l'enquête sur les syndicats industriels, en Allemagne (Berlin, 1906) ; l'enquête parlementaire sur les conditions des paysans dans les provinces méridionales et en Sicile, en Italie (1907) ; les enquêtes monographiques sur la petite propriété rurale en France.

doit se placer au-dessus des intérêts de parti et chercher la vérité objective dans les données de fait.

Quelle est la valeur de ces documents? Ils peuvent former un excellent complément des données relevées *au moyen de la statistique* et surtout les expliquer *au point de vue dynamique*, donner la vie au corps mort des chiffres, nous éclairer sur l'origine, sur les effet, sur le cours des phénomènes concernant la politique économique. Il ne faut pas cependant s'illusionner au point de croire que les mémoires, les rapports d'enquêtes, les avis des commissions et les mémoires d'associations d'intéressés, etc., soient des moyens pratiques ayant une fin scientifique, parce qu'ils représentent par eux-mêmes une *politique pratique*. S'inspirant des exigences actuelles du trafic international, dans son développement quotidien, ils en reflètent, il est vrai, plus ou moins fidèlement, ses progrès, ses arrêts, sa diminution ou son extension; mais ils ont aussi ce caractère unilatéral dans lequel tombent si facilement les purs praticiens, soit qu'ils partent de quelques prémisses basées sur des axiomes, soit que, ne tenant compte d'aucune théorie, ils ne prêtent uniquement attention qu'à l'intérêt. Mais il s'agit cependant de vraie et propre « politique », et l'enquête scientifique objective doit prendre en considération les matériaux dont elle dérive.

Il y aurait lieu de traiter à part l'indication des erreurs à éviter par l'homme d'étude. Nous en donnerons seulement ici quelques exemples. Le prix de vente à l'intérieur d'une marchandise dont le droit de douane doit être augmenté, est indiqué tellement élevé que le droit en vigueur ne représente qu'une charge insignifiante, c'est-à-dire que la « protection » à laquelle il vise est insuffisante. Au contraire, le prix tel qu'on le pratique dans le pays étranger concurrent est donné tellement bas que, si l'on n'impose pas un droit de douane élevé, l'inondation ou l'invasion (telles sont les expressions préférées) du

marché intérieur paraît inévitable. Ces prix ainsi indiqués sont souvent des prix *réels*, mais — et voilà l'erreur — ce sont des prix mal déterminés, car pour l'intérieur ils représentent un *maximum*, et pour l'extérieur un *minimum* que l'on atteint rarement. Ou bien on donne comme prix élevés pratiqués à l'intérieur les prix d'un petit nombre des plus petites entreprises ayant le prix de revient le plus élevé — et, au contraire, comme prix pratiqués à l'extérieur les bas prix des entreprises les plus considérables et les mieux organisées (1). De plus, on communique les prix élevés faits à l'intérieur dans une année anormale, où la demande fut très supérieure à l'offre, ou bien on établit une comparaison entre les prix d'exportation établis par les syndicats industriels étrangers et les prix pratiqués à l'intérieur par les syndicats nationaux.

Quand on arrive ensuite au calcul du prix de revient d'une marchandise, dont les droits sont considérés comme trop bas, on fait figurer comme très importante la différence des prix de la matière première, des salaires, du montant de la quote d'amortissement, etc., à l'intérieur d'un côté et de l'autre à l'extérieur. On en déduit ainsi que l'extérieur produit à meilleur marché que l'intérieur de 50 0/0 et davantage. Il n'est pas rare de voir des intéressés affirmer que dans un pays concurrent les salaires sont moins élevés que ceux pratiqués à l'intérieur, alors que d'autres intéressés affirment le contraire (2).

(1) Voir, par exemple, les discussions au Parlement autrichien à propos des droits sur le fer (Chambre des députés, séance du 12 mai 1905. Compte rendu sténographique, p. 29481, 29511 et suiv.).

(2) Au sujet de l'importance, au point de vue de la politique commerciale, à connaître exactement la différence des prix de vente et des prix de revient d'une marchandise à l'intérieur et à l'extérieur, voir Richard Schuller, *Schutzzoll und Freihandel*, Vienne, 1905, p. 220 et suiv.

Il faut également attirer l'attention sur la manière dont les différentes parties intéressées jugent la possibilité de créer à l'intérieur, au moyen du protectionnisme ou de droits plus élevés, une certaine industrie ou de donner un plus grand développement à une industrie déjà existante. Van der Borght (1) a très justement formulé la marche à suivre dans une question de ce genre ; il s'exprime ainsi : « Il n'est pas possible de suivre une conduite préétablie en théorie sans nuire à la direction générale de la politique commerciale d'un pays. Il est nécessaire d'examiner à fond les conditions particulières de chaque branche de production, si l'on veut éviter d'adopter des mesures erronées.

Il faut surtout étudier la question de savoir s'il existe entre les conditions de production d'un pays et celles d'un autre pays des différences telles qu'il soit nécessaire d'établir l'équilibre au moyen de droits protecteurs. On ne peut introduire des droits que dans le cas où il y a la possibilité (on pourrait ajouter : et la probabilité) d'un plus grand rendement de la branche de production qu'on veut protéger, en tenant compte des conditions générales du pays, et si ce plus grand rendement est demandé par l'intérêt public et peut être produit par le nouveau droit. »

Un exemple : L'augmentation des droits sur les filés de coton de qualité moyenne que l'Autriche-Hongrie appliqua de 1882 à 1887 avait effectivement aidé au développement de l'industrie indigène de la filature. Or, dans le tarif douanier de 1906, on chercha à élever les droits pour les filés de qualité fine : on espérait ainsi développer également cette branche de la filature. Mais on aurait dû examiner si les conditions de production de l'industrie des filés fins (étant donné surtout que la vente à l'intérieur était satisfaisante) et la possibilité d'expor-

(1) Ouvrage cité, p. 439 et suiv.

tation (il aurait été nécessaire de vaincre la concurrence anglaise et suisse) étaient favorables à une mesure douanière de ce genre, ou si les exigences des consommateurs de filés fins, considérées au point de vue de l'intérêt général, n'auraient pas dû être d'un plus grand poids. Les deux catégories d'intéressés présentèrent aux Enquêtes et aux Commissions des matériaux abondants pour démontrer le bien fondé de leurs thèses ; mais la décision ne put être basée que sur la connaissance précise des conditions de fait et sur la considération objective des intérêts de l'économie générale.

§ 11. — *La monographie.*

La caractéristique de la « monographie » consiste, comme on le sait, en ce qu'elle se borne à étudier une seule question déterminée d'une science donnée. On ne compte plus les monographies qui traitent de questions particulières de politique commerciale, ou d'économie potique internationale.

Dans tous les pays, même dans ceux qui ne participent au commerce international que dans une mesure limitée, on fait chaque année sur ce sujet un si grand nombre de publications (livres, opuscules, articles, etc.), qu'un homme devrait employer toute son activité rien que pour en tenir la bibliographie au courant. Ces publications traitent, par exemple, de l'importance d'un produit dans le commerce mondial ou bien dans le commerce extérieur d'un pays ; du développement économique d'un Etat ; du commerce extérieur d'un pays avec un ou plusieurs autres ; de la politique douanière d'un Etat ; d'un traité de commerce déterminé et de ses effets ; de la statistique du commerce et de sa réforme ; de la balance du commerce et de la balance des payements ; de la clause de la nation la plus favorisée ; du protectionnisme et du libre-échange ; des effets de certains

droits, par exemple, des droits sur les denrées alimentaires ; des droits et des cartells ; des cartells, des syndicats industriels, ou des trusts dans un Etat ou en général : de l'émigration d'un pays ; du développement des ports, de la marine marchande ; des tarifs de chemins de fer et maritimes ; des tarifs douaniers, de politique commerciale ; du mouvement des étrangers dans un pays ; des Congrès internationaux ; d'Unions internationales, etc.

Les monographies contiennent généralement de nombreuses données statistiques ; elles suivent donc le procédé inductif, c'est-à-dire qu'elles se servent de matériaux d'enquêtes, de rapports du Gouvernement, de discussions parlementaires, d'avis, de mémoires de personnalités compétentes, de corporations intéressées (par exemple les Chambres de commerce). On prend le plus souvent pour base dans les monographies la méthode historique, puisqu'elles étudient historiquement un phénomène donné, dans un espace de temps qui offre un intérêt particulier. On cherche rarement cependant à approfondir le sujet au point de vue de l'évolution historique du phénomène étudié, et à en rechercher les rapports avec d'autres faits économiques et démographiques. Du reste, même les travaux de caractère général qui traitent de politique commerciale ne contiennent rien de plus qu'une énumération tout à fait élémentaire des concepts les plus importants de cette science, et ils ne parlent que très peu ou même pas du tout de leur évolution historique.

Dans certains cas la monographie contient des argumentations idéologiques ou théoriques insoutenables, il est vrai, mais qui peuvent cependant induire en erreur ou convaincre les personnes incompétentes, surtout si elles contiennent d'abondantes données statistiques exposées sous une forme captieuse.

La monographie peut aussi avoir pour but de démontrer une thèse déterminée de politique commerciale. On emploie très souvent la méthode comparative, en mettant

en parallèle, par exemple, les données statistiques relatives au commerce extérieur de plusieurs Etats, prises en général ou considérées au point de vue de quelques produits en particulier. A l'aide de cette méthode absolument erronée, on présente les données de fait de telle sorte qu'elles servent de base aux jugements les plus disparates. On use plus rarement, parce que cela est plus difficile, de la méthode déductive ou l'on a recours à l'abstraction.

Certes, on ne peut mettre en doute la valeur scientifique de bonnes monographies. Elles doivent être soumises, bien entendu, comme la statistique, les documents des enquêtes, les rapports techniques, etc., à un sérieux examen, surtout en ce qui concerne, comme nous l'avons déjà dit, la manière dont les matériaux ont été recueillis et groupés. Il serait désirable que les monographies sur des sujets de politique économique fussent rédigées dans des écoles universitaires, sous la direction de savants expérimentés ; l'auteur n'aurait alors à sa disposition que des matériaux originaux vraiment bons, capables d'inspirer la plus grande confiance, et les publications qui en résulteraient auraient un caractère rigoureusement scientifique (1).

Mais notre science retirerait le plus grand avantage, comme nous l'avons dit dans l'Introduction, de la création de chaires de politique économique internationale, avec

(1) L'éditeur G. Fischer d'Iéna a commencé la publication d'une collection d'ouvrages traitant des différents problèmes relatifs à l'économie et au commerce du monde entier. La collection a pour titre : *Probleme der Weltwirtschaft* ; chaque publication est rédigée sous la direction du Prof. D[r] Bernhard Harms, directeur de l'Institut pour l'étude du commerce mondial près l'Université de Kiel. C'est la première fois que, du moins en Allemagne, l'économie et le commerce du monde entier sont l'objet d'une étude systématique indépendante. L'Institut de Kiel ne fonctionne que depuis le mois de mars 1911, voilà donc déjà l'application d'une des idées que le Prof. Kobatsch a exposées dans l'Introduction (N. du T.).

leurs propres écoles, et ayant à leur disposition toute la littérature qui les intéresse. Elles devraient être mises à même de travailler d'une manière profitable pour combler les nombreuses lacunes de la politique économique, en approfondissant au moyen de la statistique, à l'aide d'enquêtes et de monographies, les questions qui n'ont pas encore été étudiées. On fournirait ainsi à notre science une base positive, formée de matériaux complets de caractère inductif. Il est vrai que certaines questions ne peuvent être étudiées d'une manière complète que par des offices publics spéciaux, qui ont seuls à leur disposition les moyens d'enquête voulus, de même que les éléments nécessaires pour établir une statistique spéciale, telles que les dépositions des parties intéressées, etc. Toutefois, les écoles scientifiques auraient aussi la tâche de faire des recherches, des travaux préparatoires, de formuler des questionnaires relatifs à ces matières, de même qu'elles serviraient à stimuler l'activité des offices publics et à instruire scientifiquement et pratiquement des jeunes gens destinés à consacrer leur activité professionnelle à ce genre d'études. Il faudrait naturellement des fonds qui pourraient être recueillis de la même manière que ceux dont on dispose pour les recherches concernant les sciences naturelles, la physique, etc.

Nous ferons une observation générale à la fin de notre exposition sur la méthode inductive et historique.

La vraie conception historique ne consiste pas seulement dans l'étude des phénomènes économiques du passé et son but n'est pas seulement de tirer de la connaissance de ces phénomènes des enseignements pour la politique actuelle ; ses fins sont plus élevées : elles consistent à expliquer comment un fait est dérivé de l'autre : quel rapport, non seulement de temps, mais encore de cause, il y a eu et il y a entre chaque fait ; et enfin à découvrir la cause unitaire des différents faits et les lois qui les régissent.

§ 12. — *Méthode déductive.*

Il est vraiment oiseux de discuter aujourd'hui s'il est juste d'user exclusivement d'une méthode unique dans les sciences économiques, que ce soit la méthode historique et inductive ou la méthode abstraite et déductive (analytique). Avec tout le respect que nous devons aux deux savants champions de la controverse, — Gustav Schmoller et Karl Menger — qui ne soutinrent pas eux-mêmes l'idée de l'exclusivité absolue d'une méthode, il vaudra mieux souscrire à l'opinion de Marshall et exprimer l'espoir « que les discussions stériles (sur la méthode) cessent enfin et que toutes les forces des économistes soient dirigées vers un travail créateur, complété et perfectionné avec l'aide réciproque » (ouvr. cité, p. 76, 77). Et le principe du même auteur devrait être universellement admis : « Dans un même champ d'action on doit appliquer différentes méthodes aux différentes parties, selon les exigences, » ou bien, comme dit Wagner : « les deux méthodes sont dans une dépendance réciproque entre elles » (*Fondements*, livre I, chap. II, p. 80).

Le problème sur la méthode est donc actuellement celui-ci : à quelles parties de la science économique, et en particulier de la politique économique, doit-on appliquer la méthode historique et inductive, à quelle partie doit-on appliquer la méthode déductive et abstraite ? Ou bien : Comment doit-on user de ces deux méthodes ensemble ? Nous donnerons encore ici comme réponse les paroles de Marshall : « Dans certaines branches de l'enquête scientifique et pour certaines fins déterminées il vaut mieux affirmer des faits nouveaux que se fatiguer à donner les raisons de leurs rapports réciproques et des explications déjà connues ; d'autre part, il y a dans d'autres branches tant d'incertitude au sujet de la question de savoir si les causes immédiatement apparentes et superficielles d'un

phénomène quelconque en sont les *seules* et *vraies* causes, qu'il est plus nécessaire d'examiner à nouveau notre opinion sur des faits déjà connus que de rechercher d'autres faits. »

La méthode historique et inductive qui consiste à relever, à constater et à recueillir au moyen de la statistique ou d'autres moyens, des faits actuels ou passés, à les examiner pour les exposer ensuite sous forme historique et comparative doit être conseillée ; elle est même nécessaire dans toutes les branches de la politique économique. Mais toutes les questions appartenant à cette science ne peuvent pas être résolues d'une manière complète et satisfaisante au moyen de l'induction et de l'enquête historique : tels sont, par exemple, les effets des droits de douane, la justification du protectionnisme, la prépondérance des conflits sur la communauté d'intérêts dans l'économie mondiale, etc. Ici l'énumération la plus complète et le mesurage le plus exact ne suffisent plus, la simple description n'est plus suffisante. La solution de ces problèmes peut s'obtenir seulement à l'aide du procédé analytique et déductif, en recherchant un principe qui aide à trouver, au milieu des énormes matériaux de faits exactement relevés et décrits, des cas typiques, à établir le lien causal qui intervient entre les différents phénomènes et à fixer certaines règles, certaines tendances (lois de tendance) qui se constatent continuellement. Nous avons déjà dit à plusieurs reprises que l'on ne peut arriver à la complète intelligence de la politique économique qu'à l'aide du principe de l'évolution. Mais nous devons ajouter que tout en suivant la théorie de l'évolution on ne doit jamais perdre de vue l'examen des faits, qui en sont le fondement, ni errer dans le champ de l'abstraction pure. Celui qui étudie la politique économique internationale doit se mettre à la recherche des dernières vérités de sa science, armé d'une solide culture historique et inductive ; mais il doit aussi prendre bien garde à ce que la

masse des données de fait ne soit pas un obstacle à la liberté de ses mouvements, à la perception exacte de la réalité.

Quelle est donc la vraie voie ? Comment doit-on procéder ? Ici se présente une autre question : La méthode déductive appliquée aux résultats de l'induction, telle qu'on l'a pratiquée jusqu'ici, répond-elle au but ou bien manque-t-il dans l'analyse abstraite un élément essentiel ? Cette méthode doit-elle être modifiée, élargie, poursuivie ? Il est nécessaire, avant de donner une réponse, de présenter quelques considérations sur la méthode déductive, telle qu'on l'a employée jusqu'à présent, en ce qui touche les problèmes de politique économique internationale. Il résultera clairement de ce qui suit que l'induction et la déduction doivent être suivies d'une synthèse faite d'après la méthode évolutionniste.

§ 13. — a) *Les économistes classiques.*

Les économistes classiques, A. Smith, Ricardo, etc., et leurs disciples, tels que, par exemple — pour mentionner spécialement des auteurs qui ont traité de politique commerciale — C. F. Bastable (1) et R. Schuller (2) ont employé de préférence la méthode déductive même pour expliquer des questions de politique économique internationale, science qui, d'après eux, ne devrait s'occuper presque exclusivement que du trafic international des marchandises. Dans les œuvres des classiques on entrevoit non seulement leur prédilection pour le libre-échange — ce qui sera toujours leur grand mérite, — mais aussi leur effort pour se tenir éloignés de certaines circonstances qui, bien qu'elles compliquent un phénomène, ne doivent pas cependant être négligées, si l'on veut bien

(1) *The Theory of International Trade*, Londres, 1903.
(2) *Freihandel und Schutzzoll*, Leipzig, 1905.

l'étudier scientifiquement. Marshall affirme justement que, malgré la méthode qu'ils ont choisie, les économistes classiques n'ont pas traité académiquement l'économie politique, mais comme un moyen d'atteindre des fins publiques importantes : et qu'aucun d'entre eux, pas même Ricardo, ne se mit à tirer déductions sur déductions en perdant de vue l'observation directe (ouvrage cité). Cette critique cependant est tout à fait optimiste et trop bienveillante, surtout si l'on considère les doctrines des classiques relativement à la politique économique.

Avant d'entreprendre un examen plus approfondi et plus minutieux des théories de ces auteurs importants, nous exposerons brièvement leurs idées fondamentales et caractéristiques sur les questions de politique économique, en particulier de politique commerciale, puisque c'est l'échange international des marchandises et les lois qui le régissent qui présentent chez eux le plus grand intérêt.

Adam Smith (1) enseigne que les mesures adoptées par l'Etat pour limiter l'importation sont inutiles lorsque les produits de l'industrie indigène sont vendus au même prix que ceux de l'étranger, ou ont un effet nuisible dans les autres cas. Si un pays étranger nous fournit une marchandise à un prix plus avantageux que celui auquel nous pouvons la produire, il vaut mieux que nous l'importions en vendant en échange les produits de nos industries pour lesquelles nous avons l'avantage sur le pays importateur. Dans ce cas nous serons mis à même d'acheter à l'étranger des marchandises en les payant un prix moindre que celui auquel les industries indigènes pourraient, *cæteris paribus*, les fabriquer. L'industrie indigène, à la suite de mesures qui limitent l'importation, est détournée de s'appliquer à certaines branches qui donneraient un large profit, et la valeur d'échange au lieu d'augmenter doit

(1) *Wealth of Nations*, livre IV, chap. II.

nécessairement diminuer. Quand même une industrie nationale devrait se développer en moins de temps, en vertu des droits de douane, cependant la quantité totale de la production nationale ou du revenu de la population ne se trouve pas augmenté (1).

§ 14. — b) *La théorie des prix de revient comparés.*

De ces déductions et d'autres semblables sur les avantages que retire l'économie nationale de la « division internationale du travail » dans le sens libre-échangiste, Ricardo et d'autres auteurs ont tiré cette loi du commerce international, connue sous le nom de « théorie des prix de revient comparés ». D'après cette théorie une marchandise n'est pas importée seulement lorsque son prix de revient à l'intérieur est plus élevé que le prix de revient de cette même marchandise à l'étranger, mais encore lorsque, indépendamment des prix de revient absolus, il y a une différence entre les prix de revient comparés des utilités échangées (2).

On connaît l'exemple que Ricardo donne pour démontrer cette loi.

Si l'on suppose qu'en Angleterre la production des étoffes coûte un travail d'un an à cent hommes et celle du vin le travail de cent vingt hommes, il sera plus avantageux pour l'Angleterre d'importer du vin en le payant avec l'exportation des étoffes. Admettons qu'en Portugal la production du vin coûte un travail d'un an à quatre-vingts hommes seulement et la production des étoffes un travail égal pour quatre-vingt-dix hommes ; il sera plus avantageux pour le Portugal d'exporter du vin et d'importer des étoffes. Or, quoique le Portugal produise à

(1) Voir Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, chap. vii, § 46.
(2) *Some Leading Principles, etc.*, 2e édition, 1883, p. 372.

meilleur marché non seulement du vin, mais aussi des étoffes, cependant le Portugal trouverait un réel avantage dans l'exportation du vin en Angleterre aussi bien que dans l'importation des étoffes de cet Etat. Il est vrai qu'on peut produire en Portugal des étoffes à un prix inférieur (inférieur de la quantité de travail effectué pendant un an en Angleterre par dix hommes) ; mais si l'on produit du vin au lieu d'étoffes, on peut obtenir en échange du travail d'un an de quatre-vingts hommes seulement (c'est-à-dire en échange du vin), les étoffes, qui autrement auraient coûté le travail de quatre-vingt-dix hommes pendant un an.

On compare donc non seulement les prix de revient d'une même marchandise dans deux pays, mais encore le rapport du prix de revient des deux marchandises produites en Angleterre avec le rapport des prix de revient des deux autres marchandises en Portugal.

On trouve aussi des exemples semblables dans les ouvrages des auteurs postérieurs, tels que Cairnes (ouvr. cité) Bowen (1) et surtout C. F. Bastable (2), qui essaya de démontrer l'exactitude de la théorie des prix de revient comparés en tenant compte non seulement du commerce entre deux pays de deux marchandises considérées d'une manière abstraite, mais encore du trafic d'un pays avec plusieurs autres et en considérant plusieurs produits. Il tient compte même des droits protecteurs, mais il n'arrive à d'autres résultats qu'à répéter, au point de vue d'un libre-échange modéré, les arguments habituels pour et contre les droits de douane. C'est donc une tentative manquée, comme celle de Cournot, avec sa *Théorie des richesses*, d'étudier scientifiquement le problème si complexe des échanges internationaux. Et si Bastable, après de longues recherches, affirme que « la loi des reve-

(1) *American Political Economy*, 1re édit., p. 460.
(2) *The Theory of International Trade*, Londres 1903, p. 16 et suiv.

nus décroissants tend à restreindre le champ des échanges internationaux, tandis que la loi des revenus croissants l'élargit », il ne réussit ainsi qu'à formuler un truisme formel sans portée, ou, comme cela arrive souvent en économie politique, à renverser le rapport de cause à effet, ce qui, dans le cas présent, veut dire : un commerce extérieur plus intense peut aussi être la cause (non seulement l'effet) de revenus croissants.

Mais il faudrait voir cependant si cette affirmation a une portée universelle, ou si, par exemple, le revenu décroissant dans l'agriculture anglaise n'a pas fait augmenter l'importation en Angleterre des matières premières et accru ainsi l'exportation des objets fabriquées.

Outre les théories fondamentales sur les échanges internationaux que nous venons d'exposer, la caractéristique des économistes classiques est d'avoir généralement supposé que l'échange international des marchandises se produit précisément de la même manière que l'échange entre deux individus d'un même pays. La théorie de Smith, de même que celle de Ricardo, part de cette prémisse.

§ 15. — c) *Observations critiques.*

Passant maintenant à la critique, nous objecterons surtout que les classiques : 1° ont supposé les hommes égaux (de besoins, de sentiments, etc.) comme sujets économiques ; 2° qu'ils considérèrent comme un *quantum* déterminé, immuable les forces productives, les conditions de production des différents pays ; 3° qu'ils admirent comme invariable pour longtemps la demande totale d'un pays (1) ; 4° qu'ils prirent souvent sciemment comme point de départ des mesures de la plus haute importance pour la politique commerciale et émirent la supposition

(1) Smith et Ricardo (ouvr. cités).

préalable d'un commerce international idéalement libre.

Examinons la première objection. Les classiques ont arbitrairement et abstraitement posé comme prémisse que les hommes considérés économiquement sont égaux ; ils ont été entraînés ainsi à des conclusions erronées même en ce qui touche la politique économique.

Il est bien vrai que l'égalité des hommes, comme sujets économiques, est admise aussi, quoique conditionnellement, par un savant tel que Marshall : « L'économiste étudie plutôt les états de l'esprit à travers leurs manifestations qu'en eux-mêmes ; et s'il trouve qu'ils se contrebalancent, comme raisons d'agir, il les considère *prima facie*, à son point de vue, comme égaux ». Mais il ajoute ensuite : « Il est important, même pour les usages les plus limités des études économiques, de savoir si les tendances qui prévalent dans chaque cas sont telles qu'elles puissent concourir à former un caractère fort et droit ; et dans les usages plus larges de cette étude, lorsqu'ils sont appliqués à des problèmes pratiques, l'économiste, comme tout autre, doit s'occuper des « fins dernières de l'homme » et tenir compte des différences dans la valeur réelle entre les plaisirs qui stimulent avec une force égale à agir... » Et plus loin : « Si nous prenons des moyennes suffisamment étendues, de manière que les particularités de chaque individu puissent se contre-balancer entre elles, la monnaie... est une bonne mesure d'un plaisir ou d'une douleur. »

Enfin : « Dans les questions les plus importantes dont s'occupe la politique économique, l'homme agit, dans la plupart des cas, délibérément, en calculant les avantages et les dommages de toutes ses actions avant de les accomplir... Et si l'homme suit l'habitude et la coutume et... procède sans calcul, on doit penser que ces habitudes et ces coutumes dérivent certainement elles-mêmes d'un examen rigoureux et précis des avantages et des désavan-

tages que présentent les différentes lignes de conduite. » « Des habitudes qui se sont développées dans des conditions déterminées et qui influent sur la manière d'agir dans des conditions diverses ne tardent pas à disparaître... (1) »

Mais cette égalité existe-t-elle en réalité, l'*homo œconomicus* abstrait existe-t-il? On constate déjà dans l'économie privée un fait commun : c'est que chaque individu ne règle pas toujours, on peut même dire généralement, ses dépenses d'après un calcul exact et conforme aux principes de l'économie, que le budget domestique subit l'influence d'actes qui dépendent des passions, des habitudes des différents groupes sociaux, de la politique, etc. Chaque individu n'achète pas toujours la marchandise dans le lieu et aux conditions où il pourrait l'obtenir à meilleur marché ; il ne connaît même pas souvent quel est le marché le plus avantageux et celui où il pourra acheter aux meilleures conditions, il ne se donne même pas la peine de s'en informer ou il n'en a pas le temps ; il achète, au contraire, selon ses habitudes, là et comme il a toujours acheté, là et comme ses parents ont acheté.

C'est avec une énorme lenteur que les individus se laissent pénétrer par l'idée que de nouveaux marchés, qui ne sont pas ceux habituels, se sont ouverts ; on achète avec défiance sur ces marchés, et les circonstances les plus insignifiantes dissuadent d'y retourner. La masse des petits acheteurs, dont on a dû tirer par abstraction l'*homo œconomicus*, est, en outre, exposée de mille manières aux dangers et aux inconvénients de la vente au détail et à crédit, et comme ces acheteurs n'ont que peu ou point d'expérience de la qualité, de la provenance, etc., des marchandises, ils deviennent plus facilement victimes de la concurrence déloyale ou autre, par l'effet de leur ignorance en matière d'économie.

(1) Ces affirmations ne sont pas, à vrai dire, trop homogènes.

Quelle est ensuite la cause pour laquelle la balance des payements ne se trouve jamais en équilibre, qu'elle est même si souvent passive chez un grand nombre de particuliers ? Si tous les hommes agissaient suivant des principes économiques rigoureux, cela ne se produirait pas, même dans le cas où les revenus seraient très bas. Il arrive, au contraire, que plus d'un individu sacrifie une grande partie de son revenu ou même de son capital; d'autres encore versent des sommes importantes en faveur d'institutions qui servent à des fins idéales ou même seulement politiques ; beaucoup dépensent leur argent pour satisfaire des sentiments de vanité personnelle, etc. Supposons maintenant que chaque individu vive d'une manière conforme à ses conditions économiques : tous alors feraient des épargnes, des contrats d'assurance, et aucun ne ferait des dépenses « anti-économiques ». On achèterait dans ce cas moins d'objets de luxe, leur production diminuerait donc, et le genre de vie (*standard of life*) arriverait ainsi à se trouver à un degré bien plus bas qu'il ne l'est en réalité et qu'il ne serait peut-être désirable.

Pour éviter toute équivoque (car on pourrait penser que nous suivons la théorie de l'immutabilité et que nous fixons, comme contenu essentiel de cette dernière, l'inégalité en opposition avec l'égalité économique) notons qu'il n'est pas douteux que l'on rencontre historiquement un progrès dans la vie économique privée, et qu'un processus évolutif a eu lieu également dans les rapports économiques. Celui-ci consiste dans l'augmentation de la production, dans le perfectionnement des moyens et des procédés de production, dans le fait d'avoir facilité le commerce, d'en avoir diminué le coût et les difficultés ; et aussi dans le fait d'avoir perfectionné l'organisation des producteurs et des consommateurs, dans la plus grande connaissance des questions économiques et sociales, dans le fait de reconnaître toujours davantage qu'il règne dans

les relations économiques une dépendance réciproque non seulement dans les limites d'un Etat comme unité économique, mais encore dans les différents Etats entre eux.

Au sujet de la seconde et de la troisième objection on pourrait observer que les classiques eux-mêmes eurent çà et là une claire vision de la réalié, mais qu'ils ne l'approfondirent pas et ne l'accueillirent pas dans leur théorie. Ricardo dit (1) : « Pour simplifier le problème, j'ai supposé le commerce entre deux pays relativement à deux produits — vin et étoffes : — mais il est clair que la liste des importations et des exportations est composée de nombreux autres articles variés. » Et plus loin : « Outre les perfectionnements dans les arts et dans la mécanique, il y a diverses autres causes qui influent constamment sur le cours naturel du commerce et qui agissent sur son équilibre..... Des primes à l'exportation ou à l'importation, de nouvelles taxes ou de nouvelles facilités... troublent le « mouvement naturel » natural trade) de l'échange... »

Mais le fait même d'avoir confessé l'emploi de cette simplification de méthode en présence de la complexité de la réalité, est bien loin d'ouvrir la voie à une conception historique et encore moins à une conception évolutionniste ; d'après les classiques le cours naturel du commerce reste invariable et lorsque la demande des produits étrangers augmente, la demande des marchandises nationales doit diminuer (avec le temps). Ce concept schématique propre aux classiques se retrouve d'ailleurs aussi dans d'autres chapitres d'économie, comme dans la doctrine du fonds des salaires (2), et on lui attribue actuellement une importance au sujet de la science économique.

(1) Ouvrage cité, chap. VII, § 51.
(2) RICARDO, ouvrage cité, p. 112.

E. C. K. Gonner, dont nous avons plusieurs fois cité l'édition de Ricardo, remarque, bien que timidement, que plusieurs prémisses de Ricardo ne répondent plus complètement à la réalité comme au temps de l'auteur. N'est-ce pas la meilleure preuve que la théorie de l'évolution peut aussi s'appliquer aux sciences économiques?

§ 16. — *L'erreur de méthode des classiques.*

En quoi consiste donc l'erreur de méthode de la conception classique de l'économie internationale et de sa politique?

Les conditions de production d'un pays ne sont pas stables, mais elles changent continuellement ; même les conditions naturelles, comme par exemple, la structure du sol, des côtes, etc., peuvent être et sont soumises effectivement à des changements à l'aide de moyens artificiels. C'est donc une erreur de partir de prémisses différentes de ce fait, comme le font les classiques.

En outre le problème le plus important de la politique économique n'est pas celui-ci : dans quel rapport, à une époque donnée, la demande d'un pays se trouve-t-elle avec l'offre de ce même pays et avec l'offre de l'étranger?, mais bien : dans quelle mesure la population augmente-t-elle, et dans quelle mesure cette augmentation influe-t-elle sur la production nationale et sur le commerce extérieur? La politique économique internationale ne peut pas être considérée à un moment déterminé, comme lorsqu'il s'agit d'échanges entre individu et individu, mais dans un espace de temps ; elle nè doit pas étudier les phénomènes au point de vue statique mais au point de vue dynamique.

La demande d'un pays monte, par exemple, à la suite de l'augmentation de la population ; déjà pour cette raison élémentaire la demande ne reste donc pas égale, ni abso-

lument ni relativement, c'est-à-dire tant en rapport avec l'offre de la productition nationale qu'avec l'offre de la production étrangère. Il faut critiquer particulièrement le fait que les classiques ont complètement négligé le phénomène démographique, ce qui est encore aujourd'hui une source d'erreurs. Mais la méthode abstraite des classiques est également fallacieuse à d'autres points de vue. Comme l'objecte justement Gustave Schmoller (1), Ricardo choisit toujours l'exemple du commerce de l'Angleterre avec le Portugal ou avec la Pologne, sans se demander si ces exemples conviendraient au commerce de l'Angleterre avec la France et avec la Hollande.

A. Smith dit que le tailleur ne fera pas lui-même ses chaussures, puisqu'il peut les acheter dans de meilleures conditions chez le cordonnier, et que ce qui est vrai pour le tailleur est également vrai pour la nation. Mais Schmoller répond que le tailleur ne pense qu'au présent et qu'une nation pense aussi à l'avenir ; le fait qu'un tailleur veut apprendre a faire des chaussures est quelque chose de tout à fait différent de la résolution que prend une nation de créer chez elle une industrie sidérurgique, en se soumettant à un renchérissement temporaire du fer, de manière à posséder avec le temps, au moyen du protectionnisme, une industrie de ce genre dans des conditions égales à celle de l'industrie étrangere.

Et quand un classique, tel qu'Adam Smith, par exemple, arrive à admettre la possibilité du développement d'une industrie au moyen d'un droit de douane (dans un pays qui ne soit pas la Grande-Bretagne), il s'empresse d'ajouter que ce développement n'augmente pas cependant la somme totale de la production nationale ou du revenu de la population. Cette observation décourageante nous ramène aux prémisses erronées que les forces produc-

(1) Ouvrage cité, p. 607.

tives d'un pays, surtout le capital et le travail, sont une quantité fixe, déterminée, et que le capital et le travail employés dans la création d'une nouvelle industrie favorisée par des mesures douanières sont nécessairement soustraits d'une manière permanente à d'autres industries.

Les classiques n'accordent presqu'aucune attention à la circonstance que non seulement le capital national, mais encore le capital étranger participent à la fondation d'une nouvelle industrie, et si, comme Ricardo par exemple, ils s'y arrêtent, cela n'advient qu'incidemment et sans considérer la grande importance, nous dirons actuellement presque décisive, du commerce international des capitaux. L'étude du développement toujours croissant de ce commerce et de ses exigences sera justement une des principales tâches de la doctrine évolutionniste moderne de l'économie politique internationale.

Frédéric List a eu le grand mérite d'avoir fait observer le premier l'importance, au point de vue de la politique économique, de l'Etat comme unité économique (Nationalwirtschaft) et son caractère de variabilité, c'est-à-dire la propriété d'une économie nationale donnée d'être sujette à des changements, produits spontanément ou causés par des forces extérieures. Bien que List lui-même n'ait pas compris toute la valeur de la méthode évolutionniste, et surtout qu'il n'ait pas reconnu la tendance du commerce moderne à équilibrer le développement des différentes nations, il a beaucoup contribué cependant aux progrès de cette méthode. Tandis que les classiques ne voyaient que l'individu et immédiatement après l'économie mondiale, List place entre ces deux éléments celui de la nationalité : « Mon édifice, dit-il, est basé sur le concept de nationalité, comme anneau intermédiaire entre l'individu et l'humanité. » Il échappe aux classiques et même à leurs disciples que « le commerce libre inconditionné entre tous les pays réciproquement produit une augmen-

tation de vente dans ceux qui sont favorisés par la nature ou qui ont un développement historique remarquable, mais qu'il ravit aux pays les plus pauvres et les moins favorisés leur industrie et, dans certaines circonstances, même leur population ». A Smith ne vit pas dans la production anglaise de son époque le résultat d'une œuvre politique, mais celui d'une œuvre de la nature ; et c'est pour cela que toute intervention dans un phénomène « naturel » parut fausse et injustifiée à lui et à ses disciples. Schmoller, au contraire, remarque que la plus grande partie des pays dont le climat est tempéré ont les mêmes aptitudes pour toutes les branches de l'industrie ordinaire et qu'ils peuvent les conserver au moyen d'une sage économie... (1).

Nous arrivons ainsi à la quatrième objection. Ce fut une présomption illégitime de la part des classiques de prendre pour point de départ, dans la discussion de questions de politique commerciale, des circonstances secondaires » disturbing », des mesures douanières, des droits de douane, des primes d'exportation, etc., et de faire du libre-échange la base de leur théorie. Puisque leur tendance était d'attaquer les droits de douane, ils pouvaient faire de cette présomption leur point de départ au nom de la liberté du commerce ; mais ils l'ont placée au contraire comme fondement de la théorie du libre-échange valable pour toutes les époques.

Ce sont deux choses bien différentes que d'écrire sur la légitimité ou l'illégitimité des droits de douane et de développer une théorie sur le mouvement économique international. Faire abstraction dans ce second cas des droits de douane serait la même chose que vouloir établir une loi des salaires sans tenir compte de l'augmentation de la population, des prix des denrées alimentaires, de la durée et du rendement du travail, etc. Certes, il se peut que les lois

(1) SCHMOLLER, ouvr. cité, p. 607.

obtenues au moyen de l'abstraction puissent ensuite être démontrées exactes par des éléments négligés en premier lieu ; mais il arrive par trop que les faits sont subordonnés à la règle abstraite, tandis qu'une loi scientifique, pour être satisfaisante, doit être le résultat de l'étude de tous les éléments, en n'en excluant aucun, pris en totalité et non de quelques caractéristiques choisies à volonté. La méthode évolutionniste peut seule, comme nous le démontrerons plus tard, répondre pleinement à cette exigence, en ce qui concerne la politique économique internationale.

§ 17. — *La méthode historique et évolutionniste.*

Les différents systèmes d'économie politique — mercantilisme, libre-échange, protectionnisme, etc. — furent traités d'habitude jusqu'à présent d'après leur succession historique et mis en lumière à l'aide des faits les plus importants et des exemples historiques. On tenta également d'exposer les principes de la politique économique d'une époque ou d'un peuple au point de vue des conditions économiques et politiques, de l'état de culture de cette époque ou de ce peuple. Cette méthode d'étude est juste et utile, mais elle ne suffit pas pour arriver à la parfaite intelligence de la politique économique internationale.

Les règlements et les mesures ayant trait à la politique économique peuvent toujours se ramener à des opinions ou à des tendances. Ceux qui font de la politique économique internationale ou de la politique commerciale — hommes d'Etat, hommes politiques, écrivains, cercles intéressés — apprécient ces opinions et ces tendances soit d'après l'étude du passé, soit en observant directement les conditions économiques actuelles d'un peuple et son mouvement économique national contemporain.

Mais les conditions économiques et le mouvement économique sont naturellement étroitement liés aux conditions économiques antérieures, et elles sont, sous plusieurs aspects, le résultat de mesures précédemment appliquées. La politique économique internationale nous ramène donc ainsi, aussi bien théoriquement qu'empiriquement, à des temps antérieurs ; elle n'est parfois que la réaction naturelle contre la politique d'une autre époque. Ajoutons que la politique économique d'un pays a eu et a toujours une répercussion sur les tendances et sur la direction de la politique économique d'autres pays. Ceci nous démontre que la matière qui doit former l'objet de notre science présente, en ce qui concerne le temps, un tableau très complexe.

La question suivante vient maintenant à l'esprit de celui qui s'occupe de cette science : ayant l'intention d'étudier les lois (phénomènes de tendance) du mouvement économique international et de sa politique, doit-il le faire d'après les principes de la méthode évolutionniste ; c'est-à-dire, partant des origines de ce mouvement jusqu'au mouvement actuel, doit-il rechercher le lien causal réciproque des différents systèmes de politique économique, des différentes théories et des mesures pratiques, dans le but de trouver aussi dans l'histoire du mouvement économique international comme cela se produit dans l'histoire de la nature et de l'homme un lien évolutif qui permette de comprendre les différents changements et les nombreux phénomènes, parfois inexplicables en apparence, de la politique économique internationale.

Cependant cette méthode ne doit pas tendre à diviser forcément en catégories ou en périodes toute la matière de notre science ; de même cette dernière ne doit pas être considérée seulement au point de vue de la politique actuelle. Ce serait une conception historique exclusiviste et superficielle. On doit plutôt rechercher, si possible, les ori-

gines des tendances et de la direction de chaque époque et de chaque peuple, en déterminant dans quelle mesure les procédés et les changements techniques, les événements politiques et les doctrines philosophiques ont exercé une influence sur le mouvement économique international et sur sa politique ; et de plus, si la politique d'une époque donnée et d'un peuple donné peut être expliquée par la politique d'autres époques et d'autres peuples, et cela dans quelle mesure. Nous ne nous dissimulons pas que ceux qui étudient de cette manière la politique économique internationale peuvent difficilement être à même de donner une solution définitive, absolument exacte des différents problèmes de politique économique et de politique commerciale (si, par exemple, on doit combattre l'émigration, si la politique coloniale est utile, si le vrai régime de politique douanière est le libre-échange ou le protectionnisme, etc.). D'ailleurs, la science n'a pas pu donner jusqu'ici une solution satisfaisante à tous ces problèmes.

Mais en suivant la méthode évolutionniste, on ne tombera pas dans l'erreur dont d'autres sciences ne furent pas exemptes, erreur qui consiste à considérer comme clef de voûte un principe unique, une unique phase de développement, tandis què si l'on veut pénétrer à fond les phénomènes, on ne doit pas perdre de vue que toutes les différentes phases et les différents principes ont une valeur diverse de pays à pays, selon les temps et les lieux. La grande difficulté des recherches faites sur des bases évolutionnistes consiste justement dans l'exposition fidèle des divers stades évolutifs de la politique économique internationale, afin d'établir la direction que le commerce international et sa politique ont suivie dans leur évolution, et celle que, d'après toutes les probabilités que l'on peut prévoir historiquement, elles suivront l'avenir.

Il est certain que le fait de renoncer à donner un jugement sur des principes et des faits concernant la poli-

tique commerciale a toute l'apparence d'une faiblesse scientifique, car il semble qu'on se refuse à en donner une évaluation quelconque ; cela peut même porter à croire que l'on veuille implicitement justifier tel ou tel principe parce qu'on ne le rejette pas absolument, mais qu'on cherche à l'expliquer par la succession des phénomènes.

Cependant cette objection ne serait pas juste. Elle atteindrait d'ailleurs aussi d'autres sciences dans lesquelles la théorie de l'évolution est devenue le principe dominant, comme, par exemple, l'histoire morale moderne et l'éthique, la science politique moderne, etc. Pour la même raison qui a déterminé Frédéric Nietzsche à placer cette direction moderne, en ce qui touche la morale, « au delà du bien et du mal », nous pouvons dire aussi, en nous reportant à la caractéristique principale de notre science, les droits de douane, que la politique économique internationale, en tant que science, est « au delà du protectionnisme et du libre-échange ».

Il faut évidemment se garder des deux extrêmes : de même qu'il n'est pas juste d'admettre une règle d'action absolue, il n'est pas juste non plus d'exclure toutes les règles, et c'est une erreur de ne vouloir expliquer chaque action que par des raisons déterminantes. Il n'y a de certain que ceci : comme il n'existe aucune loi morale absolue, aucune organisation juridique ou économique qui soient valables pour tous les peuples et pour tous les temps, de même il n'existe pas non plus une loi absolue du mouvement économique international et de sa politique.

A une certaine époque et pour un certain peuple un principe de politique économique a une valeur que d'autres auront à des époques différentes et pour d'autres peuples. Une certaine règle de politique économique est juste pour un certain pays et à un moment donné, de même qu'une règle différente peut être juste pour

d'autres temps et pour d'autres pays. L'homme d'étude peut dire quels sont les vrais principes relativement à un pays et à une époque donnés. Il pourra dire aussi si à une certaine époque et dans un pays donné on aurait pu suivre une autre direction et laquelle. Mais comment pourra-t-il évaluer la valeur du principe choisi ? Ce ne sera évidemment qu'en observant si les intérêts politiques de l'Etat et les intérêts économiques de tous les citoyens ou de la plus grande partie d'entre eux ont été sauvegardés de la meilleure manière, en tenant compte, bien entendu, de toutes les circonstances de temps et de lieu. Ce critérium peut également servir pour la recherche d'une loi générale de la politique économique internationale. Son application juste dans chaque cas présuppose cependant une connaissance exacte de l'économie et de l'histoire économique.

Il résulte de ce que nous avons dit que la tâche de celui qui se consacre à l'étude de la politique économique internationale est triple ; d'abord, relever et examiner les données ou les faits du mouvement économique international et de sa politique ; ensuite, étudier si l'on doit appliquer les principes et les règles de la politique économique internationale à une époque et à un pays donnés et quels sont ces principes ; exposer enfin tous les phénomènes de la politique économique internationale dans leur connexion historique évolutive, sans se laisser dominer par des idées préconçues ou par une école.

On démontrera dans le chapitre suivant comment la méthode évolutionniste peut s'appliquer, comme cela a été déjà fait pour les sciences naturelles, à une science telle que la nôtre.

C'est dans ce but que nous croyons opportun de donner sommairement en premier lieu, les concepts fondamentaux de la théorie de l'évolution.

CHAPITRE III

LA CONCEPTION HISTORIQUE-ÉVOLUTIONNISTE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

A) Préliminaires sur la méthode historique-évolutionniste.

§ 1. — *La doctrine d'Herbert Spencer.*

La théorie de l'évolution fut appliquée pour la première fois aux phénomènes économiques et sociaux par H. Spencer, qui en avait déjà énoncé l'idée en 1851 dans son ouvrage intitulé *Statique sociale*, et qu'il exposa largement dans les *Premiers principes* (1862). Les concepts fondamentaux de la théorie de Spencer ont une telle importance, même pour notre science, qu'il est nécessaire de les rappeler brièvement.

Etant donné que l'homme constitue l'élément principal (cellule) de la société, il en résulte que la science sociale en général et la politique économique en particulier doivent prendre comme point de départ l'étude de l'unité sociale, de l'homme.

Il faut noter surtout la particularité que l'homme possède la faculté de s'adapter, moralement et physiquement, au milieu dans lequel il vit (*adaptability*). S'il essaie de se soustraire ou de s'opposer à l'influence du milieu, il devient un être inapte (*unfitted*) à la vie sociale. L'éducation, la politique, le progrès économique et social se basent sur le fait de la faculté d'adaptation.

Les conditions de milieu les plus importantes auxquelles l'individu tend à s'adapter sont les rapports sociaux, surtout la stabilité de demeure, puis l'augmentation de population : de là la nécessité de régler les relations réciproques des hommes vivant dans le même cercle, pour le bien commun. Il arrive en premier lieu que chaque individu sacrifie l'intérêt d'autrui à son propre intérêt ; c'est un état de choses qui n'est pas adapté aux relations sociales, c'est donc un principe « anti-social », dont tous les maux sociaux tirent leur origine et qui existe même actuellement dans une certaine mesure.

Mais comme les individus qui vivent en société s'adaptent de plus en plus aux nouvelles conditions sociales, qu'ils cherchent à faire coïncider de plus en plus l'intérêt individuel avec l'intérêt d'autrui, l'homme présente ainsi une autre caractéristique : la perfectibilité, c'est-à-dire la tendance au perfectionnement.

Toutefois, cette dernière, l'histoire nous l'enseigne, s'obtient très lentement et pourra se rapprocher de l'idéal social à une époque infiniment éloignée. Mais puisque la coexistence d'un grand nombre d'individus sur un espace donné n'est possible que s'ils s'adaptent aux exigences de la vie en commun, il est clair que le progrès social n'est certainement pas un fait du hasard, mais une nécessité inhérente à la vie sociale.

Le *social state*, c'est-à-dire la forme sociale de la vie en commun, exige que l'activité de chaque individu soit limitée par l'activité des autres. Si l'on veut donc arriver dans la société et par la société au « plus grand bonheur du plus grand nombre possible d'individus », chacun doit pouvoir atteindre son propre bonheur sans aller au delà de la sphère assignée à son activité, c'est-à-dire sans mettre des bornes à la sphère d'activité des autres. C'est dans ce but que la société doit avoir pour fondement la *justice*. Celle-ci s'applique de deux manières : *a*) comme

negative beneficence, c'est-à-dire que la sphère d'activité de chaque individu ne doit pas être limitée, et qu'on ne doit lui causer aucun dommage ; *b*) comme *positive beneficence*, c'est-à-dire que l'individu ne doit pas seulement tendre à son propre bonheur, mais qu'il doit faire coïncider son bonheur avec celui des autres.

Trois principes résultent de ce qui précède : 1° liberté d'action de l'individu ; 2° limitation de la liberté, lorsque le développement de la liberté d'autrui le demande ; 3° limitation consistant en ce que les actions individuelles ne doivent ni toucher ni léser des sentiments « nécessaires » des autres (On appelle « nécessaires » certains sentiments fondamentaux par opposition aux sentiments « occasionnels », dérivant, par exemple, de conventions, d'esprit de caste, etc.).

Tandis que le principe de la liberté d'action part du sentiment de la personnalité, c'est-à-dire d'un instinct égoïste, le principe du respect volontaire des autres individus présuppose, au contraire, chez l'homme, d'une manière indéniable, un autre instinct contraire, celui de la *sympathie*. Spencer cherche à démontrer que ce sont précisément les hommes qui possèdent éminemment le sens de leur personnalité qui ont aussi un sentiment plus profond du respect des droits égaux des autres.

Bien que l'instinct de la personnalité soit en général plus développé que l'instinct de la sympathie, l'évolution sociale tend à les rendre égaux. Spencer explique ainsi la manière dont la société tend à cet équilibre : comme cela a lieu chez les animaux et dans les autres organismes, l'intégration (fusion, coalescence) de parties égales, la différenciation de parties inégales et la subdivision des fonctions se manifestent aussi dans l'évolution de la société.

Aux époques primitives de l'association humaine, un seul élément est toujours en action : chaque individu accomplit seul, de lui-même, toutes les fonctions nécessaires à l'existence.

La première différenciation se trouve dans les fonctions de chef, de capitaine ; cependant ceux qui sont investis de cette charge restent encore, sous le rapport économique, complètement égaux aux autres membres du groupe social. Vient ensuite la « ségrégation » d'autres fonctions : les guerriers, les prêtres, les esclaves forment des catégories distinctes.

Le processus de spécification continue : la puissance de domination se subdivise en différentes fonctions — pouvoir suprême, gouvernement, juridiction, législation, etc. ; les diverses professions se spécialisent selon la loi de la division du travail. Ce n'est pas seulement l'activité industrielle qui se spécialise de plus en plus, mais encore l'activité commerciale : des entreprises spéciales se forment pour chaque branche (bureaux d'expéditions, banques, sociétés d'assurances, agences de renseignements, etc.). D'autre part, les éléments homogènes se concentrent, comme le démontrent les organisations professionnelles et industrielles actuelles (trusts, syndicats).

Spencer trouve dans la subordination croissante des différentes fonctions sociales une caractéristique importante de cette évolution (« interdependence of the reciprocally subservient functions ») ; ce qui revient à dire qu'elles sont dans un rapport de dépendance réciproque, puisque l'une se sert de l'autre et ne peut s'en passer. Dans une tribu vivant sous le régime de l'économie primitive, un ou plusieurs individus pouvaient disparaître sans que les autres s'en ressentissent le moins du monde, parce que chacun accomplissait lui-même toutes les fonctions nécessaires au développement de son activité économique. Mais cet état de choses a changé avec la formation des classes professionnelles et industrielles. Actuellement, par exemple, le commerçant, qui sert d'anneau intermédiaire entre les producteurs et les consommateurs, est tellement indispensable, que si l'on voulait supprimer la profession de commerçant comme tel, il faudrait pourvoir

d'une manière quelconque à l'exercice de sa fonction. Le phénomène de la subordination se produit avec des effets très sensibles dans les relations économiques : par exemple, la grande crise commerciale et financière dont l'Allemagne fut atteinte en 1901, produisit un ralentissement très notable du mouvement des étrangers et des affaires dans les stations climatériques et dans les lieux de villégiature d'été des pays montagneux de l'Autriche.

Le processus d'évolution, dont nous avons exposé les concepts fondamentaux, est résumé par Spencer en cinq corollaires qui forment ce qu'il appelle la loi de l'individualisation (*law of individuation*) :

1° Union de plusieurs hommes en une communauté (*union of many men into one community*) ;

2° Dépendance croissante entre les membres (de la communauté) qui étaient indépendants à l'origine (*increasing mutual dependence of units which were originally independent*) ;

3° Division progressive des membres (citoyens) en corps ou classes distinctes avec des fonctions destinées à servir réciproquement les unes aux autres (*gradual segregation of citizens into separate bodies with reciprocally-subservient functions*) ;

4° Formation d'un tout composé d'éléments différents (*formation of a wohle consisting of unlike parts*) :

5° Formation d'une organisation composée d'éléments différents tels que l'un d'entre eux ne peut être troublé ou lésé sans que les autres s'en ressentent (*growth of an organism of which one portion cannot be injured without the rest feeling it*).

Spencer a donné une valeur générale à la loi de l'évolution, en se basant sur deux principes, tirés de l'étude de la nature, celui de la persistance de la matière et celui de la persistance de la force ou énergie, et il a établi d'une manière précise que deux processus parallèles se produisent universellement : « l'évolution », c'est-à-dire l'ex-

pansion du mouvement de la matière, et la « diffusion », ou la décomposition des formations existantes. Cette loi générale est formulée de la manière suivante : « Différenciation progressive avec intégration ou concentration contemporaine, se produisant précisément par le passage de l'homogène indistinct et incohérent à l'hétérogène distinct et cohérent (1). »

B) Application de la théorie de l'évolution à la politique économique internationale.

§ 2. — *L'évolution de l'économie sociale.*

Etant donné que les sujets (les éléments principaux, les « cellules ») de l'économie sont les individus, et que l'objet de la science économique est l'activité sociale de l'homme tendant à la satisfaction de ses besoins, il est naturel que les savants aient déjà considéré depuis longtemps l'étude de l'activité humaine d'après la méthode évolutionniste comme susceptible de jeter une vive lumière sur les problèmes économiques. On a objecté contre l'application à la science économique d'une méthode destinée en premier lieu aux sciences naturelles que ces dernières étudient des sujets de caractère tout à fait différents, et que l'expérimentation, utile dans les sciences naturelles, est inapplicable aux sciences sociales.

Certes, on ne peut pas appliquer sans restrictions la méthode des sciences naturelles à toutes les sciences sociales ; il faut examiner d'une manière précise jusqu'à quel point elle peut être utilement employée. Mais pour mieux résoudre cette question, nous devons voir avant

(1) Kurt Breysig a formulé, d'après cette loi, plusieurs principes intéressants relatifs à l'évolution organique et à l'évolution sociale dans son ouvrage intitulé : *Der Stufenbau und die Gesetze der Weltgeschichte*, Berlin, 1905.

tout à quels points de vue l'objet des sciences naturelles diffère de celui de la science économique, et s'il n'y a pas, par hasard, entre les deux ordres de phénomènes certaines analogies, certaines similitudes, qui justifient aussi dans les sciences sociales, particulièrement dans l'économie politique (1), l'usage des principes de la méthode des sciences naturelles (2).

De quelle nature sont les formations juridiques et économiques, telles que l'Etat, les unités économiques nationales (*Nationalwirtschaften*) ? Sont-elles de véritables organismes comme l'homme, l'animal, la plante ; ou simplement des agrégats comme les objets du monde inorganique ? Ces deux concepts sont exagérés. L'économie d'un Etat est certainement quelque chose de différent et quelque chose de plus que la simple somme des éléments économiques de cet Etat, c'est-à-dire la quantité des entreprises économiques, inégales entre elles, agissant sous l'empire de règles communes. La caractéristique de l'économie nationale ou de l'économie politique, ainsi que la difficulté de les traiter tant au point de vue scientifique que politique, consiste justement dans le fait que les activités économiques individuelles (producteurs et consommateurs) inégales entre elles ne coexistent pas simplement l'une à côté de l'autre, mais qu'elles dépendent réciproquement l'une de l'autre, qu'elles subissent une

(1) Pour approfondir cet important problème on ouvrit en 1900, à Iéna, un concours pour un travail sur le sujet suivant : *La théorie de l'hérédité dans l'étude de l'évolution politique intérieure et de la législation*. La Commission d'examen était composée des professeurs Fraas, Conrad et Hæckel. L'ouvrage récompensé a pour titre : « *Nature et Etat, contributions à une sociologie naturaliste* ; » il répond favorablement en principe à la question de l'applicabilité de la théorie de l'hérédité à l'économie et à la sociologie.

(2) Dans une conférence ayant pour titre *Rechtvergleichung und richtiges Recht*, faite à la Société juridique de Vienne, le 14 mars 1906, F. von List se prononça en faveur de l'applicabilité de la théorie de l'évolution aux sciences juridiques.

influence mutuelle et qu'elles prennent une direction tantôt semblable, tantôt contraire. Il suffit de réfléchir aux classifications économiques les plus communes : d'un côté la variété des professions et des travaux, la coopération, l'organisation, l'association, les syndicats de producteurs, de commerçants, de l'autre la concurrence, les ligues de travailleurs, etc., pour mesurer la complexité du phénomène économique.

A quels facteurs élémentaires peut-on ramener ces manifestations complexes du monde économique ? Ce sont précisément les propriétés et les instincts de l'homme ayant le plus d'importance pour son existence comme individu ou comme espèce, qui se projettent et se répercutent de la manière la plus évidente dans la vie économique et sociale : instinct de la conservation, instinct de la propagation de l'espèce, instinct de sociabilité et d'imitation, sentiment de la beauté, de la compassion, sentiment métaphysique et religieux, etc. : ajoutons-y également l'hérédité, l'adaptation et la variation. Bien que la vie d'une communauté économique ne puisse pas être conçue comme celle d'un véritable organisme, on doit admettre cependant qu'une communauté de ce genre, formée d'organismes de nature différente, prend un caractère et une orientation de la même nature que ceux des divers organismes qui la composent. De sorte que nous constatons d'un côté, que l'ensemble des manifestations de la vie de tous les organismes est subordonné à l'évolution de chacun de ces derniers et en dépend essentiellement, tandis que d'un autre côté cet ensemble accomplit de lui-même une évolution qui présente des parallélismes évidents avec l'évolution générale et individuelle de l'homme.

On rencontre dans le progrès de l'économie sociale plusieurs stades de développement qui présentent une double évolution ; on passe d'un premier stade à un second, et les stades sont réciproquement entre eux dans le rap-

port de cause à effet. Mais on constate plus tard dans chacun d'eux une tendance manifeste à se différencier des autres et à se rendre indépendant. Ce phénomène répond à un besoin élémentaire des sujets de ces périodes d'évolution : des hommes qui, vivant en société, déploient une activité économique.

Notre tâche n'est pas d'exposer dans cet ouvrage de quelle manière s'est accomplie l'évolution d'un stade à l'autre. Notons seulement qu'il est facile de distinguer entre eux le stade religieux et philosophique, le stade artistique et scientifique, le stade juridique et politique, et le stade économique et social. Que l'un de ces stades ait donné l'orientation à l'évolution de tous les autres et que l'on puisse attribuer cette fonction au stade économique et social (théorie du matérialisme historique), cela n'est pas déterminé. Il est probable — de tels problèmes scientifiques généraux ne peuvent jamais se résoudre avec une exactitude mathématique — qu'aucun des stades évolutifs cités n'a eu une fonction déterminante vis-à-vis des autres, mais que chacun d'entre eux, aux diverses époques, d'une manière différente et avec une efficacité variée, a eu une importance prédominante et a exercé une influence décisive sur le développement d'un peuple et de l'humanité.

Le stade juridique et politique et le stade économique et social sont ceux qui intéressent le plus la politique économique internationale. Déjà, la différenciation politico-nationale des associations humaines, l'origine et le développement du mouvement économique de ces associations devenues des unités politico-nationales, forment un des principaux objets d'étude de notre science : elle doit rechercher, en effet, d'après quelles lois se développe l'évolution du mouvement économique international et dans quelle mesure les lois générales de l'évolution en vigueur pour la nature inorganique et organique peuvent également lui être appliquées.

Schmoller lui-même, un des auteurs qui connaissent le

mieux l'histoire économique et qui est un savant très circonspect, admet l'applicabilité de la méthode évolutionniste aux problèmes de l'économie sociale. Il s'exprime ainsi : « Depuis que la science moderne est arrivée à la conviction, qui si elle n'est pas démontrable n'en est pas moins pour cela inébranlable, que dans la nature, dans l'histoire et dans la société humaine domine un processus d'évolution uniforme et sans intermittence, produit par des forces déterminées, il est clair que la tâche principale de la science est d'établir les causes de chaque phénomène prises aussi bien en particulier que dans leur ensemble » (1).

§ 3. — *Les différents stades d'évolution.*

Pour démontrer que la théorie de l'évolution est également applicable aux phénomènes économiques et de politique économique, nous exposerons quelques faits que l'on rencontre dans la vie de la nature et de l'homme.

Il y a en premier lieu une évolution simple ou individuelle ; chaque organisme naturel du règne végétal et animal se développe du germe jusqu'à maturité complète, puis surviennent l'involution et la mort.

Mais il se produit en même temps une évolution double ou génératrice : la reproduction, l'accouplement (dans les organismes supérieurs) de deux individus de sexe différent et la formation d'un nouvel organisme : l'individu qui meurt revit dans ses successeurs et l'espèce reste.

Il y a ensuite en troisième lieu l'évolution descendante ou l'hérédité : les descendants ont beaucoup de propriétés physiques et morales de leurs prédécesseurs. L'évolution descendante se manifeste de différentes manières ; dans l'hérédité générique, dans le mélange, dans les variations et dans les transformations obtenues par des moyens artificiels.

(1) Ouvr. cité, vol. I, p. 106.

On entend par « hérédité générique » la transmission des propriétés de l'espèce prises dans leur ensemble ; par suite du « mélange », le nouvel individu participe des qualités de ceux qui l'ont engendré, qui lui transmettent chacun une partie de leur être. Mais il advient ensuite chez les descendants que certaines qualités et certaines aptitudes se développent et se transforment plus ou moins, que certaines autres, au contraire, disparaissent ou s'atténuent ; nous avons alors le phénomène appelé « variation » ; cette dernière peut être favorisée, excitée ou empêchée artificiellement par l'élevage, l'éducation, etc. C'est précisément sur ce principe que se base le perfectionnement des races, des plantes, la production de nouveaux types, etc.

Le quatrième et dernier degré de l'évolution dérive de la possibilité de la transformation, du perfectionnement : et c'est l'évolution collective (politique, économique, sociale, nationale, internationale). Que cette dernière soit également un fait incontestable, il nous semble qu'on ne peut le nier. A peine un certain nombre d'hommes établissent-ils leur demeure sur un territoire, qu'il se forme des communautés qui se ressentent du caractère de ceux qui les composent. Les membres de la communauté se propagent et assument des caractères héréditaires ressemblants et quelquefois égaux. Cela explique les caractéristiques physiologiques et génériques des individus appartenant à un Etat, à un peuple, à une race, et la conscience que l'on a d'une certaine communauté (*Gemeinschaftsbewustsein*). La vie en commun, à son tour, contribue à changer dans un sens plus favorable à la communauté les qualités héritées. Il est inutile de dire quelle grande influence exercent en cela les conditions géographiques et physiques (conditions orographiques et hydrographiques, climat, position, etc.). Le sentiment d'appartenir à une communauté, qui a des conséquences intéressant la politique générale et la politique économique de la plus grande

importance, consiste en ce que chacun sait et comprend que, si d'un côté il est utile aux autres membres de la communauté, d'autre part, il a aussi besoin d'eux. Ce sentiment se base donc sur la persuasion que l'existence de chaque individu est mieux protégée, que ses besoins sont mieux satisfaits si plusieurs hommes travaillent d'accord et non les uns contre les autres, si chacun déploie seulement une activité déterminée de manière à en faire sa profession, parce qu'ainsi, grâce à ses aptitudes, il réussit à donner un plus grand rendement. C'est ainsi que se développèrent dans l'agglomération humaine des « fonctions » et des « organes », qui devinrent ensuite des institutions permanentes se spécifiant et se perfectionnant de plus en plus.

Si le sentiment d'appartenir à une unité ou à une communauté politique est tellement fort, c'est qu'il n'a pas seulement pour fondement l'utilité, mais aussi, plus ou moins, la parenté (de sang, de race). Il est certain, en effet, que plusieurs centres, plusieurs communautés politiquement distinctes (principe de la différenciation originaire) se développèrent en même temps sur la terre. Le fait que, lorsqu'elles se trouvèrent en contact, elles se sentirent, comme elles l'étaient, étrangères et hostiles l'une à l'autre n'a donc rien qui doivent surprendre. La conséquence en fut qu'une communauté considérait et traitait l'autre comme inférieure, méprisable et ennemie (principe du conflit originaire d'intérêts) ; il dut s'écouler bien du temps et il dut se produire un profond changement dans les sentiments et un grand développement dans les trafics, avant que l'idée ne vint aux membres de chaque communauté de l'utilité et de la nécessité du commerce international, et de l'existence d'une communauté internationale d'intérêts.

C) Analyse des concepts fondamentaux de la politique économique internationale.

§ 4. — *Les économies nationales.*

L'explication de la politique économique au point de vue évolutionniste présuppose la connaissance de l'évolution du mouvement économique international dans tous ses développements ; et cette dernière a, à son tour, comme fondement le développement des éléments de ce mouvement, c'est-à-dire des unités économiques nationales ou économies nationales.

Nous devons donc dire, en premier lieu, ce que l'on entend par économie nationale et la manière dont elle se développe.

Une unité économique nationale ou économie nationale est formée par l'ensemble des entreprises économiques qui se trouvent dans un Etat reconnu souverain (1) et qui, par conséquent, sont unies entre elles par un lien de nature politique. Les membres d'une unité économique nationale doivent avoir la conscience de leur appartenance à une communauté territoriale-politique-économique et la manifester vis-à-vis — non pas nécessairement en opposition — d'autres communautés territoriales-politiques-économiques. Il vaut mieux considérer comme élément du mouvement économique international les économies nationales et non les nations (2), car cette dernière expres-

(1) Font exception les colonies autonomes de la Grande-Bretagne qui sont indépendantes sous le rapport de la politique commerciale.

(2) Dans le cas d'une Union douanière, une des caractéristiques de l'unité économique nationale, la politique douanière et commerciale autonome et séparée des membres de l'Union, disparaît. Mais l'indépendance économique reste cependant dans tous les autres rapports.

sion est plutôt ambiguë. En effet, plusieurs nations, au moins dans le sens qu'attribuent à ce mot la langue allemande et les langues latines, s'étendent au delà des frontières politiques d'un Etat ; quelquefois plusieurs nations vivent l'une à côté de l'autre dans un même Etat, de manière à former cependant, malgré leur diversité, une seule unité économique. D'ailleurs, le concept « nation » a plutôt un caractère politique et ethnographique, il vaut donc mieux éviter de le prendre comme point de départ lorsqu'on traite d'économie. Cela ne veut pas dire cependant, notez-le bien, que l'élément « nation », même si on l'entend ainsi, n'ait pas eu et n'ait pas de valeur relativement au mouvement économique et à sa politique ; il est certain cependant que ce que nous devons considérer en premier lieu et ce qui intéresse notre étude n'est pas tant le caractère national de la population d'un Etat que sa capacité économique. Bastable et d'autres auteurs ont pris justement comme éléments du mouvement économique international les Etats considérés comme unités économiques, d'après leur divison politique et territoriale.

Ce n'est que lorsque de telles communautés d'intérêts économiques ayant un caractère politique et national, c'est-à-dire des unités économiques nationales, se sont définitivement constituées, qu'un mouvement économique peut naître et se développer entre elles ainsi qu'une politique à cet égard.

Maintenant, quels sont les caractères principaux d'une unité économique nationale ?

a) *Unité de législation, de juridiction, d'administration de l'Etat (surtout dans le domaine économique et de la politique économique)*. Un droit unitaire et souverain est un des principaux éléments de l'Etat et a une influence directe et décisive sur son économie.

Il arrive quelquefois, il est vrai, que plusieurs Etats règlent une même matière avec des lois qui, si l'on en juge par leur contenu, sont parfaitement égales entre

elles ; mais ce sont toujours cependant des lois de deux Etats, et la juridiction et l'exécution des lois diffèrent tellement entre Etat et Etat qu'une loi identique peut avoir dans son application des effets très divers sur l'économie nationale. C'est précisément la diversité des lois et la manière différente dont elles sont appliquées par les autorités et les tribunaux qui donnent lieu à tant de contestations judiciaires entre les intéressés appartenant à des Etats différents et c'est pour cela que se manifeste une tendance de plus en plus forte à régler au moyen d'accords internationaux un grand nombre de questions juridiques qui touchent directement certains rapports économiques ou commerciaux.

b) *Unité de culture et sentiment politique d'appartenance à une communauté.* Les habitants d'un Etat, bien qu'il y ait entre eux une grande différence en ce qui regarde l'instruction générale ou technique, le critérium économique, les opinions politiques et religieuses, forment cependant, considérés au point de vue social, un tout à soi, qui permet de les distinguer des habitants d'un autre Etat. Et cela malgré que le mouvement économique international et d'autres causes aient contribué à atténuer les antithèses et les diversités entre les peuples. Cet état de choses a des conséquences importantes tant du côté moral que du côté économique. Du côté moral il suffira de noter les sentiments que ces diversités font naître (sentiment de patrie, orgueil national, qui va quelquefois jusqu'au chauvinisme), sentiments qui ont une grande influence sur les rapports internationaux. Leur répercussion est également très sensible au point de vue économique. L'importation de produits étrangers est vue de mauvais œil, même lorsqu'il s'agit d'articles que l'industrie nationale ne produit pas ; c'est pour cela que certains exportateurs étrangers adoptent pour leurs marchandises des indications correspondant à la langue ou aux usages du pays auquel elles sont destinées ; les commerçants ou les voyageurs

de commerce étrangers sont accueillis et considérés comme des intrus. Dans des pays où l'économie nationale est moins avancée il arrive, au contraire, que les produits étrangers jouissent d'une plus grand réputation et sont plus recherchés, et qu'on désigne certains produits nationaux à l'imitation de ceux des pays dont l'industrie est tenue en honneur.

Nous verrons cependant dans la suite que les diversités et les contrastes entre les différents peuples tendent à diminuer et à s'atténuer de plus en plus. Autrefois étranger voulait dire ennemi ; maintenant des rapports de bon voisinage règnent entre les peuples et d'importants intérêts réciproques sont réglés au moyen d'accords internationaux (chap. IX).

c) *Lien des sujets économiques avec le lieu où se déploie leur activité économique.*

d) *Faculté de transférer naturellement les facteurs meubles de la production* (hommes, capitaux, marchandises, monnaie) *à l'intérieur du territoire de l'unité économique* ; *au contraire, impossibilité* (originaire) *ou du moins difficulté de transférer ces facteurs d'une unité économique à une autre.*

La difficulté de transférer les moyens de production d'un pays à l'autre a diminué historiquement de plus en plus, mais la faculté de transférer est encore actuellement plus aisée dans le milieu même d'une unité économique nationale.

Tant qu'un pays a sa législation, son régime fiscal, sa procédure, etc., le capital et le travail pourront se mouvoir dans son sein avec une grande facilité, du moment que des causes strictement économiques influent seulement sur leur circulation : des localités où les salaires sont élevés attirent davantage les travailleurs, les capitaux accourent vers les placements les plus rémunérateurs. Les facteurs économiques, hommes ou capitaux, ne peuvent pas passer d'un pays à l'autre avec la même

facilité, et les raisons en sont faciles à trouver. Ce n'est que lorsqu'on y est poussé par un intérêt puissant, lorsque les salaires ou les bénéfices dépassent de beaucoup ceux que l'on peut réaliser dans sa patrie que tous les obstacles sont surmontés. Le capital est également guidé par le même critérium : on préfère sans aucun doute le conserver à l'intérieur où on lui trouve des emplois sûrs, où les lois et les tribunaux lui donnent une entière garantie ; mais s'il peut être placé à l'étranger à un intérêt très supérieur, on brave tous les risques dont on trouve la compensation dans un revenu plus élevé.

A ces causes, que nous appellerons originaires et naturelles, qui rendent moins facile la faculté de transférer les moyens de production dans les pays étrangers, viennent s'ajouter des obstacles créés artificiellement, c'est-à-dire ceux qui dérivent des mesures ayant un caractère de politique économique et dont nous parlerons dans une autre partie de cet ouvrage.

§ 5. — *Différenciation des économies nationales.*

Pour bien comprendre l'origine et le développement du mouvement économique international, il est nécessaire d'avoir une claire notion des causes qui ont déterminé la différenciation des diverses unités économiques nationales et du processus qu'elle a suivi. Ces causes peuvent se réduire à quatre : territoire, population, politique, production.

a) *Territoire.* — Les territoires sur lesquels les Etats naquirent et sur lesquels se forma leur économie nationale présentent des différences substantielles produites par la nature. La structure du sol, l'hydrographie, la situation voisine de la mer ou en terre ferme, le climat, les trésors et les mines renfermés dans le sous-sol, la flore, la faune... sont des éléments dont la présence (en mesure

plus ou moins grande) dans un Etat ou dont l'absence ou le peu d'abondance dans un autre a contribué à déterminer le mouvement économique international dans ses combinaisons multiformes. Déjà la variété naturelle et originaire des conditions territoriales dans lesquelles se créèrent les économies nationales, fut une des causes générales les plus puissantes de la formation d'un mouvement économique international. Dès que les différents Etats eurent noué des relations commerciales, leurs économies se trouvèrent, malgré toutes les discussions politiques, en rapport de dépendance réciproque, l'une ayant besoin de l'autre dans une mesure toujours croissante. Cela eut lieu parce que les économies internationales, qui se formèrent sur des territoires divers, durent se mettre en contact pour satisfaire leurs besoins réciproques ; les unités économiques primitives ne se suffisaient même pas, c'est-à-dire qu'elles ne trouvaient pas dans le territoire qu'elles occupaient les moyens de satisfaire tous les besoins des individus qui en faisaient partie. Il est donc naturel que les différentes économies nationales, en se développant progressivement, aient dû avoir de plus en plus recours l'une à l'autre et que cette dépendance réciproque ait pris des proportions toujours plus grandes jusqu'à arriver, dans son évolution, au mouvement économique mondial actuel.

b) *Population.* — L'importance du facteur démographique par rapport à la différenciation et à l'évolution du mouvement économique international a été très négligée et elle a même échappé à de nombreux auteurs : on parle de commerce, de marchandises, de politique commerciale, comme de concepts particuliers, en dehors de l'activité humaine, comme si ce n'était autre chose que des abstractions n'ayant rien de commun avec l'homme économiquement actif. Les causes naturelles des diversités économiques ont certainement une grande importance ; mais nous pouvons dire que le facteur démographique a une

importance tout à fait décisive. Le nombre et la qualité des membres qui composent une unité économique, les propriétés plus ou moins grandes qu'ils ont de s'adapter de mieux en mieux au territoire sur lequel ils vivent, à l'exploiter ; la facilité à hériter et à transmettre les qualités et les aptitudes économiques, sont des éléments qui déterminent d'une manière décisive la capacité d'un pays sous le rapport du mouvement économique international. Il y a des peuples qui, bien qu'habitant un territoire peu favorable à un fort développement économique, ont su cependant atteindre un degré de prospérité élevé, grâce à leur activité et à leur assiduité, tandis que d'autres peuples bien que favorisés par la nature, restèrent dans le *statu quo* ou firent un pas en arrière, sans jamais réussir à parvenir à un degré suffisant de bien-être et à acquérir une importance quelconque dans le commerce mondial (1). D'anciens peuples, arrivés à un niveau de culture élevé et fameux par leur commerce, disparurent et cédèrent la place à des peuples nouveaux, jeunes, pleins d'activité et d'énergie. Ceux-ci, à leur tour, après avoir conquis la terre sont devenus rivaux : certains, en vertu de leurs conditions de supériorité, ont acquis la première place et ont donné au mouvement économique mondial leur empreinte nationale.

C'est ainsi que des nations dotées de qualités et d'éléments très divers participent à l'économie mondiale. Il y en a dont le caractère pratique — énergie, hardiesse, activité infatigable, claire vision du but — ne peut être comparé avec leurs aptitudes artistiques et scientifiques. D'autres ont une faculté de raisonnement inférieure, ont

(1) M. Th. Buckle, *Histoire de la civilisation en Angleterre*, 2e édit., Leipzig, 1864, 1 vol., p. 91, explique pourquoi le Brésil, bien que largement doté de richesses naturelles, est resté si longtemps en arrière sur la voie du progrès de sa civilisation et de son développement économique, tandis que d'autres pays, dans des conditions très défavorables, devinrent les plus riches et eurent la civilisation la plus avancée.

moins de logique, n'ont que peu d'esprit commercial, sont d'une activité moins assidue ; mais le sens artistique est, au contraire, très largement développé chez elles. Dans celles-ci, c'est la force créatrice qui prévaut, dans celles-là c'est l'aptitude à l'application et à l'exploitation de tout ce qui peut servir à augmenter le bien-être général. Mais le peuple qui témoigne avoir atteint un niveau élevé est celui qui, après avoir développé son activité dans le domaine économique et dans le commerce mondial, s'efforce d'arriver à un degré artistique élevé et à développer également une activité inventive et créatrice.

Ce qui a surtout de l'importance pour l'économie nationale n'est pas la quantite de la population, tant absolue que relative, mais plutôt sa qualité et son esprit économique, c'est-à-dire son aptitude plus ou moins grande à exploiter le territoire sur lequel elle réside. C'est justement pour cela que les diverses économies diffèrent entre elles. Les différentes manifestations du phénomène démographique (mariages, naissances, décès, augmentation de la population, émigration, etc. ; éducation physique et intellectuelle, classes professionnelles, montant et répartition des revenus, etc.), ont eu historiquement, auprès de chaque unité économique nationale, une importance diverse, dont l'étude est réservée à la partie spéciale de notre science (1).

c) *Politique.* — La politique est un facteur de différenciation sous plusieurs aspects, soit que l'on considère l'influence qu'ont sur les relations économiques internationales d'un pays son organisation constitutionnelle, l'œuvre de sa diplomatie, ou sa politique économique.

(1) La partie spéciale de la *Politique économique internationale*, qui cependant n'est pas traitée dans notre ouvrage, devrait exposer le mouvement économique international de chaque unité économique nationale et tenir compte, dans l'étude de leur évolution, de l'importance des diverses manifestations du facteur démographique.

d) *Production.* — On entend souvent parler de conditions « naturelles » et de conditions « artificielles » de la production ; on dit, par exemple, qu'un pays produit un certain article dans des conditions « naturelles » favorables. Expliquons ce concept. Un pays qui produit une matière première qu'aucun autre ne possède, a un monopole naturel. Les pays qui travaillent eux-mêmes la matière première produite dans ces conditions, se trouvent dans un état de supériorité naturelle vis-à-vis des autres pays. Mais en réalité une matière première n'est pas toujours manufacturée dans son pays d'origine : on l'exporte en partie. On se demande si cela est favorable ou défavorable au pays producteur. Au point de vue théorique on devrait répondre : défavorable, parce que le produit manufacturé a une plus grande valeur que la matière première et que, par conséquent, l'exportation de ce produit donnerait un plus grand bénéfice. Cette considération théorique est souvent mise en pratique, c'est-à-dire que les matières premières s'exportent le moins possible comme telles, parce qu'elles sont d'abord travaillées dans le pays d'origine qui cherche à combattre la concurrence étrangère en fabriquant le plus grand nombre possible d'articles qu'autrement il devrait importer. On fait ensuite un pas en avant lorsque, après avoir saturé le marché intérieur, une partie des produits manufacturés est préparée pour l'exportation. C'est ainsi qu'un Etat passe peu à peu du type agricole au type industriel (*Agrarstaat*, *Industriestaat*), passage que beaucoup jugent avantageux et que la législation et la politique administrative favorisent déjà depuis des siècles (mercantilisme, néo-mercantilisme) (1). Ce changement de direction de la production a-t-il lieu « naturellement » ou bien « artificiellement » ? Mais où se trouve la limite à laquelle, dans le domaine

(1) Cfr. les lois pour le développement de l'industrie en Hongrie, dans les Etats Balkaniques, dans les colonies sud-africaines, etc.

économique, finit le « naturel » et commence l' « artificiel » ? Une semblable distinction est donc arbitraire et il vaudra mieux ne pas l'utiliser.

§ 6. — a) *L'organisation de la production.*

La production, dans son développement historique, commence par l'industrie domestique ; elle passe ensuite à la petite industrie, et dans le stade suivant elle se transforme en grande industrie ; celle-ci, à son tour, prend, dans son évolution, des formes gigantesques. En effet, les établissements industriels naissent isolés et indépendants, mais plus tard ils se réunissent et se fondent en syndicats, en cartells, en trusts, d'abord dans le territoire même de l'Etat. Puis, ceux qui ont des intérêts dans une industrie déterminée exercée dans plusieurs pays se mettent d'accord sur la quantité à produire, sur la manière de vendre et sur les conditions de vente ; il en résulte les ententes internationales privées de caractère économique.

Mais il y a un autre stade d'évolution qui intéresse la politique économique internationale. Dès qu'une entreprise industrielle a atteint certaines proportions, elle tend naturellement à se développer, à se répandre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, et à vaincre la concurrence. Si elle est victorieuse, elle acquiert un caractère de monopole, dont les effets se font encore plus sentir dans les cas de trusts et de cartells. Cependant cette situation peut devenir dangereuse lorsqu'elle arrive aux extrêmes ; parce qu'il en résulte cette condition : l'Etat doit monopoliser cette industrie pour son propre compte, ou permettre que des intérêts économiques privés absorbent une grande partie de la richesse nationale (1).

(1) Voir E. von PHILIPPOVICH, *Discours d'ouverture prononcé à l'Université de Vienne*, le 16 octobre 1905 (publié dans la

La spécialisation de la production et le perfectionnement continuel des moyens et des procédés de production vont de pair avec cette évolution. Quel immense progrès a eu lieu depuis les instruments primitifs (le bras, la main, le pied, le dos de l'homme), à travers les outils à main, jusqu'aux machines perfectionnées pour les travaux les plus fins et les plus délicats, mises en mouvement par une force invisible, capables de produire avec leurs multiples rouages des articles très compliqués, des plus minuscules aux plus gigantesques. Le progrès technique de la production, dans ses applications extraordinaires, donne la solution de nombreux problèmes de politique économique.

L'application de la vapeur et de l'électricité aux machines et leur utilisation comme moyen de traction n'est évidemment pas autre chose qu'une forme d'adaptation de l'économie, de l'esprit humain, aux nouvelles conditions, aux changements auxquels ont été soumises les différentes unités économiques nationales pour des causes démographiques, naturelles et territoriales ; en effet, à l'augmentation de population correspond (ou du moins devrait correspondre) une augmentation de production, afin que les nouveaux venus trouvent eux aussi le moyen de se nourrir et de s'occuper. Ce problème, qui est le problème fondamental de toute politique économique, a été résolu en théorie d'une manière satisfaisante, puisqu'il paraît théoriquement démontré que le progrès technique de la production est parallèle à l'augmentation de la population.

Cependant en pratique augmentation de population ne veut pas toujours dire augmentation de production, puisque les unités économiques ne participent pas dans la même mesure au progrès des procédés de production et ne les appliquent pas avec le même succès.

Zeitschrift f. Volksw., Sozialpol. u. Verw., Wien, XIV, Bd., 6 Heft, S. 565).

§ 7. — *Etat agricole et Etat industriel*

La question de savoir si le fait qu'un Etat, passé du type agricole au type industriel, s'industrialise de plus en plus, est avantageux à son économie, a une grande importance pour la politique économique internationale ; en d'autres termes, si la diminution des producteurs de matières premières qui en est la conséquence et l'augmentation des producteurs d'objets manufacturés répond aux intérêts généraux des habitants de l'Etat et cela dans quelle mesure. Les personnes compétentes sont loin d'être d'accord sur ce point : les unes sont d'avis que l'industrialisation en général ou du moins relativement à l'époque actuelle, est dangereuse, étant donné qu'elle rend plus aiguës les contestations entre les classes sociales, qu'elle détériore physiquement la race, qu'elle met le pays dans la nécessité toujours croissante de recourir à l'étranger pour satisfaire ses besoins de matières premières, etc. D'autres combattent ce point de vue et citent l'exemple de l'Angleterre.

D'autres personnes encore — et parmi ces dernières on compte beaucoup d'hommes d'Etat — estiment qu'une transaction est préférable : le meilleur système de politique économique consiste, d'après elles, en une sage combinaison des deux opinions ; le marché le meilleur et le plus sûr, tant pour les producteurs de matières premières que pour ceux qui la transforment en objets manufacturés, est le marché national, sur lequel les deux catégories de producteurs doivent compter en premier lieu (c'est pour cela que l'on recommande la protection du travail national) : quand le marché intérieur se trouvera saturé, ce sera alors le moment de penser au marché étranger.

Quelle direction devra suivre celui qui étudie la question et qui veut se tenir éloigné de toutes visées et de

tout but politique? Aucune de celles que nous avons mentionnées, parce qu'aucune ne peut être démontrée exactement juste, puisqu'il n'existe pas, dans de semblables questions, un argument auquel on ne puisse en opposer un autre également efficace. Il n'est pas scientifiquement intéressant pour nous de savoir si pour un pays donné le type agricole est plus utile que le type industriel, mais si les Etats du type agricole passent successivement au type industriel et cela de quelle manière, et quels sont les effets de cette évolution sur le mouvement économique international et sur sa politique. Il s'agit donc d'un problème d'évolution. Aucun droit protecteur ne peut être à même d'arrêter l'évolution progressive, nous dirons nécessaire, d'un Etat; il pourra tout au plus la retarder. Il est de fait que tout pays tend à manufacturer à l'intérieur une quantité toujours plus grande des matières premières qu'il produit, au lieu de les exporter ou de les importer sous forme de produits manufacturés; il cherche, au contraire, à importer de plus en plus des matières premières ou des objets de première fabrication pour les manufacturer ou leur donner la dernière main et, si possible, les exporter.

§ 8. — c) *Le facteur ouvrier.*

Nous devons également mentionner ici, sous le rapport de la production, le facteur ouvrier. L'éducation technique des travailleurs, qui se transmet souvent de génération en génération, leur aptitude spécifique pour une certaine branche de production (ce qui dépend souvent des qualités naturelles de la population), la législation et la protection du travail, sont d'une importance décisive sur les différences que présentent les diverses unités économiques relativement à la production. Chaque pays a toujours quelque chose à apprendre d'un autre pays; de

même qu'on a recours à des capitalistes étrangers, on a également recours à des artistes et à des ouvriers habiles, que l'on fait venir d'autres pays pour produire certains articles spéciaux ; de sorte que les travailleurs des différents pays constituent des valeurs économiques différentes et peuvent, pour cette raison, influer grandement sur la position qu'un pays occupe dans les rapports économiques internationaux.

On cite le plus souvent à ce propos la législation du travail, surtout la protection des ouvriers. Il est vrai, que la différence de durée des heures de travail, du niveau des salaires, etc., peut causer des modifications dans la capacité de production des divers pays en concurrence entre eux, mais il ne faut pas croire que la législation ouvrière soit telle qu'elle puisse avoir par elle seule une importance déterminante sur la quantité de la production et qu'elle soit à même de faire sentir d'une manière sensible ses effets sur le commerce extérieur.

Le mouvement ouvrier dans les différents pays est cependant digne d'attention à plusieurs points de vue. Ce sont les organisations ouvrières qui travaillent et exercent une pression continuelle pour modifier sans cesse la législation du travail, préparant ainsi et devançant en partie les mesures législatives. On a exprimé la crainte que lorsque l'organisation est très avancée et qu'elle a réussi à exécuter en grande partie son programme, comme, par exemple, en Angleterre, la forte réduction des heures de travail en rapport inverse avec l'élévation des salaires, l'influence de l'organisation sur le marché du travail, etc., puissent avoir comme conséquence la diminution de la capacité de production de l'industrie ; on a été même jusqu'à attribuer, en partie, la diminution (vraie ou présumée) de l'exportation anglaise aux trade-unions (1).

(1) Une autre cause, souvent citée, est la difficulté d'adaptation des commerçants anglais aux habitudes, mesures, poids, etc., des acheteurs étrangers.

Mais il est bon d'opposer à ces considérations les effets obtenus par une sage politique sociale : des travailleurs mieux payés donnent un rendement plus grand et fournissent un travail de meilleure qualité ; la réduction des heures de travail n'entraîne avec elle une diminution de production que dans certaines industries plutôt rares et là où la durée du travail est réduite tout à coup dans une mesure très sensible, de sorte que la production ne peut s'adapter subitement aux nouvelles conditions. Mais ce n'est pas tout : des ouvriers mieux payés sont aussi de meilleurs acheteurs ; ils rendent la demande plus intensive sur le marché national, de sorte que la production, même dans le cas où l'exportation diminuerait, pourrait trouver une compensation dans l'augmentation de la demande à l'intérieur.

Règle générale, progrès social équivaut donc à progrès dans la production et le commerce, ne serait-ce que parce qu'il améliore considérablement la capacité économique du pays. On peut en dire autant au sujet des effets bienfaisants de l'assurance sociale, telle qu'elle est appliquée, par exemple, en Allemagne, en France et en Angleterre et telle qu'on est en train de l'élaborer en Autriche.

Mais les organisations ouvrières ont de l'importance dans les rapports économiques internationaux à un autre point de vue : les organisations font elles-mêmes de la politique économique, surtout de la politique douanière et commerciale, dont l'orientation dépend en partie de l'attitude que prennent les représentants des ouvriers en face des questions du moment. Dans les élections anglaises de 1905, comme dans les suivantes, les ouvriers votèrent en grande partie pour les partisans du libre-échange et ils contribuèrent ainsi à la victoire de ce parti. De même en Allemagne, les représentants des ouvriers s'opposèrent à l'augmentation des droits de douane, lorsqu'eut lieu la discussion du tarif douanier de 1902 ; il en est de même en Autriche et ailleurs.

Les ouvriers font ainsi une politique favorable aux intérêts des consommateurs, tandis que quelques-uns, comme par exemple, Max Schippel (1), leur conseille de favoriser, sous certaines conditions, les intérêts des producteurs. Il est intéressant de savoir comment il défend ce concept. « Si la classe ouvrière soutient le libre-échange, elle aura raison seulement lorsqu'elle agit ainsi en considération des conditions de la production et du marché du travail ; elle aura tort si elle se laisse entraîner seulement par les agitations des consommateurs pour obtenir un rabais dans les prix. Et d'une manière inverse, malgré le niveau élevé des prix, on devrait cependant se décider pour le protectionnisme, si l'on pouvait prévoir (comme conséquence certaine) une augmentation et un développement général et durable des forces productives d'un peuple, tandis que ce résultat ne pourrait pas être atteint avec le libre-échange. » Il est clair que le point fondamental de cette conception : les forces productives d'un peuple peuvent-elles être augmentées et développées d'une manière générale et durable au moyen d'un droit de douane, appartient à la doctrine des effets des droits de douane.

On voit d'après ce que nous avons dit que les ouvriers peuvent prendre une double position vis-à-vis de certaines questions de politique économique et influer dans un sens et dans l'autre sur leur solution. Mais nous traiterons plus tard ce sujet d'une manière particulière.

§ 9. — *Les rapports économiques internationaux.*

En étudiant l'évolution des rapports économiques des différentes unités économiques entre elles, on trouve qu'ils sont déterminés par des causes originaires et par des causes dérivées. Parmi les premières, il faut noter en

(1) *Grundzüge der Handelspolitik*, 2e édit., Berlin-Berne, 1902, p. 342.

premier lieu la différence originaire de la capacité économique des divers pays, le rapport de dépendance économique dans lequel se trouve, à un ou plusieurs points de vue, une économie nationale vis-à-vis d'une autre. Pour que le commerce extérieur se forme, il est nécessaire qu'il existe des territoires qui donnent des produits divers : des pays ayant une production égale n'auraient aucun motif d'effectuer des échanges réciproques.

Comme causes dérivées, trois phénomènes, qui sont le résultat du développement économique d'une unité donnée, font surtout sentir leur action : *la surabondance de population*, ensuite *la surabondance de production*, et enfin, avec le temps, *l'accumulation de capitaux.*

Nous chercherons à exposer en un tableau synthétique dans les pages suivantes, en nous basant sur les résultats de l'histoire en général, et en particulier sur ceux de l'histoire économique, la voie suivie par l'évolution du mouvement économique international et par sa politique (1).

§ 10. — a) *Les premières origines du mouvement économique international.*

A l'époque de la civilisation primitive, c'est-à-dire à l'époque préhistorique de l'économie, des actes de pas-

(1) La littérature de l'histoire du commerce est très étendue. On en trouve une bibliographie assez complète dans l'ouvrage de Schmoller déjà cité (vol. II, p. 558 et suiv.). La *Handelsgeschichte des Altertums*, de E. Speck en 3 vol., Leipzig 1906, contient des renseignements très détaillés, surtout sur les premières origines du commerce. A. Schaube dans son ouvrage intitulé *Handelsgeschichte der romanischen Völker des Mittelmeergebietes bis zum Ende der Kreuzzüge*, Munich. 1906, et G. Ruhland dans son *System der politischen Oekonomie*, II vol., Berlin, 1906, ont écrit récemment sur l'évolution économique du Moyen Age. La revue *Vierteljahrschrift für Sozial-und Wirtschaftsgeschichte*, qui se publie à Leipzig depuis 1903, apporte également une précieuse contribution à l'histoire du commerce international.

sage de biens ou de personnes ont lieu entre les hordes, entre les tribus, mais seulement par hasard, de temps en temps, à l'occasion d'expéditions de chasse, de prise de possession de nouvelles terres (pâturages), d'entreprises de brigandage. Ces actes consistent exclusivement dans l'achat, ou plutôt dans la conquête, à la suite d'un combat, de biens (armes, animaux, ustensiles, objets d'ornement) se trouvant entre des mains « étrangères », ainsi que dans l'assujettissement des « ennemis », qui d'abord étaient massacrés et qui plus tard, lorsqu'on commença à avoir des notions économiques un peu développées, furent employés, comme esclaves, aux travaux les plus rudes. A cette époque, où les peuples étaient encore nomades et chasseurs, chaque individu pourvoyait lui-même à la satisfaction de tous ses besoins (soit à se procurer la nourriture, soit à fabriquer ses armes, ses ustensiles, à construire sa demeure) ; il n'y avait donc aucun motif raisonnable qui poussât les membres du groupe social à faire des échanges avec des membres d'un autre groupe, avec des étrangers. Et dans la tribu elle-même, le sentiment économique, le désir de tirer profit de la vente des objets de leur propre fabrication ne pouvait pas naître dans l'esprit des individus, du moment que ces objets étaient fabriqués en quantité suffisante pour subvenir aux nécessités individuelles ou à celles de la communauté domestique. On n'accumulait que la quantité de provisions destinée à satisfaire les besoins *individuels* futurs, et cela seulement à une époque postérieure, lorsque la tribu eut une demeure stable (pour un temps plus ou moins long).

Il y avait temporairement à cette époque, dans quelques tribus, surabondance de population ; la tribu s'était tellement accrue que le territoire qu'elle occupait n'avait plus une étendue suffisante et ne pouvait plus — étant donné la culture tout à fait primitive du sol — nourrir tous les habitants. Ce phénomène (ainsi que la tendance nomade

héréditaire) explique ces transmigrations périodiques des tribus qui se produisaient de plus en plus fréquemment et qui mettaient ces dernières en contact avec d'autres tribus étrangères, dont elles apprenaient les coutumes, la manière de vivre, les moyens de développer leur propre activité de production, etc.

Il faut noter ici que ces tribus encore sauvages avaient déjà des besoins et produisaient chacune des biens différents. Cette diversité, bien que minime, a toujours existé, et c'est, dans tout le cours de l'histoire de l'économie, un des principaux motifs déterminants du mouvement économique international ; elle est devenue dans la suite un des premiers éléments propulseurs de sa politique.

L'économie primitive s'est aussi développée d'une façon différente d'après les conditions orographiques et hydrographiques, d'après la nature du territoire sur lequel une tribu habita pendant une période de temps assez longue, d'après le climat, la constitution géologique du sol, la flore, la faune, la présence des fleuves, le voisinage de la mer, etc. Et les diversités de race auront également contribué à accentuer la différenciation de ces premières unités économiques.

Les historiens sont tous d'accord sur ce point, que les premiers échanges (trocs), qui eurent lieu entre les diverses tribus, consistaient en objets de belle apparence et de valeur (ou du moins jugés comme tels et pour cela désirables) : esclaves, ornements, armes, ustensiles de métal, étoffes, sel et aussi boissons enivrantes. L'homme primitif ne distinguait probablement pas encore les différentes qualités des bêtes bovines ou des céréales et n'éprouvait pas, par conséquent, le besoin d'en faire l'objet d'échanges ; et d'ailleurs, étant donné la difficulté et la rareté des moyens de communication, le transport d'objets de peu de valeur n'aurait pas convenu. L'inusité, le nouveau, exerçaient une attraction particulière sur les sens des hommes d'alors, comme cela est naturel lors-

qu'il s'agit d'hommes grossiers. Ce dont on désirait le plus la possession étaient les objets étranges, étranges parce que rares, que l'on acquérait à n'importe quel prix ; par exemple, on troquait un objet d'ornement contre d'autres objets qui représentaient le travail de longs mois ou qui servaient à satisfaire les besoins de l'acheteur pendant longtemps. On sait cependant que souvent les tribus échangeaient réciproquement des objets rares et de grande valeur.

§ 11. — b) *Les relations économiques entre les premiers Etats.*

Lorsqu'à la suite de *debellatio* ou d'*occupatio*, plusieurs tribus formèrent des communautés plus importantes, desquelles provinrent ensuite les peuples et les Etats de l'antiquité, le commerce extérieur dut également prendre de nouvelles formes.

Les renseignements que nous possédons sur cette époque lointaine sont malheureusement très incomplets. Il est vrai que des règlements religieux et juridiques de ce temps nous furent fidèlement transmis par la tradition ; cependant ils ne nous apprennent que peu de choses sur les rapports économiques internationaux. Cela dépend peut-être du fait qu'à cette époque les rapports commerciaux étaient, sans comparaison, bien loin d'avoir pour le peuple et l'Etat l'importance qu'ils atteignirent dans les siècles postérieurs et encore plus de nos jours. L'Etat et les intéressés ne commencèrent à exercer systématiquement une influence sur les rapports économiques internationaux, c'est-à-dire à développer une véritable politique économique internationale, que tard, précisément lorsque ces rapports devinrent plus intenses, d'une plus grande durée et d'une plus grande importance pour l'économie nationale.

Voici ce que nous savons des relations commerciales réciproques des premiers Etats. Dans les tribus les plus nombreuses une division des fonctions s'était développée peu à peu, de sorte que de la masse politiquement indistincte se différencièrent d'abord les chefs, puis les prêtres et les guerriers. Au début, ces castes n'étaient pas encore distinctes sous le rapport économique : l'individu produisait lui-même les articles qui servaient à satisfaire ses propres besoins. Mais avec le temps les classes que nous venons de mentionner s'occupèrent de plus en plus exclusivement de leurs fonctions et confièrent l'exercice des métiers (équivalents pour cette époque à des « travaux domestiques ») aux femmes et aux esclaves. Lorsqu'un échange de marchandises avait lieu entre tribus étrangères, il arrivait souvent que le chef lui-même s'occupait des échanges (trocs), de sorte qu'on peut dire que le premier « chef » fut aussi le premier « commerçant » (1). D'autre part, pour les mêmes raisons également, la formation des villes favorisa déjà dans l'antiquité les rapports d'échange et la naissance d'une caste de commerçants et de petits industriels qui s'occupaient de certaines branches déterminées d'activité économique. Et cela parce que les hommes qui, vivant nombreux dans les villes, devaient habiter un espace relativement restreint, comprirent bientôt de quel avantage économique serait pour eux le fait que chacun, au lieu de pourvoir individuellement par ses propres moyens à la satisfaction de tous ses besoins, ne produisît au contraire que certains objets déterminés susceptibles de pouvoir être échangés avec d'autres qui lui étaient nécessaires. Il était possible ainsi de travailler les produits d'une manière plus parfaite, surtout lorsque la technique, le goût, le bien-être se développèrent. L'agrandissement territorial d'une tribu fut

(1) Cet usage existe encore de nos jours, par exemple en Abyssinie.

également la cause du développement de certains groupes économiques, parce que la production commença à présenter, même dans les limites de la tribu, des diversités qui plus tard donnèrent lieu à des échanges. Il est naturel que des Etats ayant une économie développée ne devaient pas tarder a apparaître et à prospérer, surtout ceux qui possédaient des côtes maritimes bien découpées; ils devaient également bientôt entamer et maintenir des relations commerciales avec des pays d'un développement économique différent, afin de vendre les produits qu'ils possédaient en surabondance et d'acquérir ceux qui manquaient à leur économie.

Un moyen auxiliaire important de ce commerce était la navigation : ne servant au début qu'à la pêche côtière et plus tard à la piraterie, elle eut plus tard des fins commerciales. Le commerce international fut-il à ses débuts maritime ou terrestre? On n'en a pas la certitude. Mais la circonstance que la plus grande partie des Etats de l'antiquité sur lesquels nous avons des renseignements concernant le trafic international étaient situés le long des côtes, fait supposer que la navigation a été, sinon peut-être partout la première, du moins la plus puissante cause du développement des relations commerciales internationales. Schmoller dit avec raison que « l'extension de la domination politique sur les mers les plus importantes, sur les côtes, sur les îles, sur les fleuves, sur les routes du commerce a toujours été, et est encore aujourd'hui, un des buts principaux de la politique commerciale ».

Les relations économiques, en ce qui touche le mouvement des personnes, des voyageurs, des émigrants, etc... entre les Etats, furent également profondément modifiées par le développement du commerce international. L'étranger à la tribu était à l'origne un ennemi et, s'il était vaincu il n'était pas considéré comme un homme mais comme une chose (esclave), et il resta pendant longtemps, même lorsque les relations économiques eurent lieu dans une

forme plus pacifique, quelque chose d'inférieur, contre lequel il était licite de faire valoir sans égards, et même en employant la violence, son propre intérêt économique. On ressentait donc naturellement la nécessité de garantir contre la violence, dans leurs relations économiques, les individus appartenant à des tribus différentes. On arriva au point que le commerçant pouvait entrer dans un territoire étranger, y séjourner temporairement et jouir d'une certaine protection. On ne pouvait obtenir cette espèce de droit d'hospitalité que moyennant une compensation représentée par des dons et des cadeaux. Van der Borght y voit l'origine des droits de douane. Vint ensuite le droit d'établir sa demeure en terre étrangère, d'y implanter un commerce (tandis qu'aux époques précédentes on ne pouvait y pénétrer que les armes à la main) : les commerçants réussirent même à se faire accorder des privilèges de caractère commercial vis-à-vis des indigènes.

Pour suppléer au défaut de sûreté du commerce et à la faible protection juridique accordée à l'étranger, ainsi que pour favoriser le transit et l'implantation de comptoirs en terre étrangère, les commerçants d'un pays s'unirent, formèrent une organisation compacte de personnes ayant les mêmes intérêts : ils mettaient leurs navires sous un commandement unique (le vaisseau amiral) ; et on exerçait sur terre, d'une manière analogue, le commerce par caravanes.

Des exploitations commerciales implantées à l'étranger naquirent bientôt de vraies colonies, par suite de la nécessité d'avoir des marchés indépendants et de posséder des territoires où il serait possible de diriger et d'occuper d'une manière productive l'excédent de la population (1).

(1) V. VAN DER BORGHT, ouvr. cité, p. 65-68.

§ 12. — *Evolution du mouvement économique international.*

a) L'origine du conflit d'intérêts.

Les unités économiques nationales, comme nous l'avons déjà dit, représentent dès leur origine, dans le mouvement économique international, des capacités économiques *diverses*. Avec les changements apportés au territoire, avec l'augmentation de la population, avec le progrès technique et commercial de la production nationale, avec l'accumulation des capitaux nationaux et avec le développement politique s'accroît également, certes dans une mesure et à des intervalles inégaux, la capacité économique des divers pays.

Nous avons déjà expliqué les causes de ces différences. La surabondance de population donne naissance à la colonisation et à la politique coloniale ; la surproduction pousse à l'exportation ; la surabondance des capitaux (c'est-à-dire l'avilissement du capital à l'intérieur) incite à effectuer des prêts, à placer des capitaux à l'étranger. Cette politique d'expansion, qui consiste à chercher à l'étranger des débouchés à l'économie nationale, excite la jalousie et l'hostilité d'autres pays, et les pousse à trouver des moyens pour en paralyser les effets, et aussi à imiter sagement cette politique économique.

On a donc des unités économiques *actives* et d'autres *passives* ; celles-ci tendent à se soustraire à la puissance et à la domination de celles-là. Mais il y eut des Etats, surtout ceux où les rênes du gouvernement se trouvèrent entre les mains d'un homme de génie et de vues larges et où l'on comprit que la faiblesse économique dérive de raisons intrinsèques, qui réussirent à s'arracher à la condition passive dans laquelle ils se trouvaient et à s'élever à un haut niveau de progrès économique, en imitant et en

devenant les émules des pays actifs : leur population s'adapta mieux aux exigences et aux obstacles de la concurrence internationale ; la production et la navigation prirent un grand développement ; la nécessité de recourir aux capitaux étrangers diminua peu à peu ; bien plus, les capitaux nationaux devenus surabondants furent exportés et on fonda des colonies. D'autre part les pays qui ne parcourent pas une voie d'évolution de ce genre restent toujours en arrière, et leur état passif devient de plus en plus aigu : leurs dettes envers l'étranger s'accroissent, et pour en payer les intérêts ils se voient forcés d'exporter les produits nationaux les plus importants, surtout des matières premières, même lorsque leur population souffre de dénutrition ; parfois la dette atteint de telles proportions, que les Etats créditeurs établissent un contrôle sur tout ou partie des entrées de l'Etat débiteur. Il est naturel qu'un Etat qui se trouve dans ces tristes conditions coure à sa ruine et qu'il finisse par devenir la proie d'autres Etats plus puissants, qui exercent sur lui une influence non seulement économique et financière, mais encore politique. Et, si ce n'était la rivalité de plusieurs Etats actifs intéressés, il perdrait même son indépendance politique, ce qui est le cas de la Turquie.

Cette rivalité d'Etats également forts, tant au point de vue politique qu'économique, tout en constituant un des facteurs les plus importants du mouvement économique international, fait naître ces conflits d'intérêts aigus ou chroniques qui ont été pendant longtemps une des caractéristiques du commerce mondial.

Lorsqu'il s'agit du trafic des marchandises, c'est la concurrence des produits étrangers à l'intérieur, et des produits nationaux à l'étranger qui pousse à des conflits d'intérêts et qui fournit toujours une matière nouvelle à la politique douanière. D'après Grunzel, la lutte d'un pays pour son existence économique n'est autre qu'une « lutte pour les marchés ». Stimulés par la concurrence, que les

droits de douane réussissent bien rarement à éliminer, les membres d'une unité économique cherchent en premier lieu à adapter de la meilleure manière leur territoire (propre ou tributaire) au changement des conditions économiques mondiales, c'est-à-dire de l'élargir et de le rendre le plus productif possible pour en accroître la capacité économique. Mais pour que le sol donne le rendement maximum, il doit être habité par une population qui sache le faire produire, qui sache perfectionner la technique de la production tant dans l'agriculture que dans l'industrie et en mettre en valeur les produits sur le marché mondial. Cependant une population d'agriculteurs et d'industriels intelligents et actifs est le résultat de plusieurs générations ; il s'agit indiscutablement d'aptitudes héréditaires et traditionnelles, qui ne se transmettent ni ne s'acquièrent dans l'espace de quelques années. Mais une classe commerciale, formée de personnes capables, est absolument indispensable de nos jours pour que le commerce international puisse prospérer. Le succès du commerce d'exportation d'un pays est dû en grande partie à l'œuvre habile et infatigable des commerçants nationaux, qui doivent se servir de toutes les voies pour arriver à leur but. La haute capacité économique d'un pays dans le commerce international dépend aussi du fait de savoir en adapter la production et le commerce aux exigences des pays étrangers : le goût des acheteurs, les usages du marché, l'unité monétaire, les poids et mesures, etc.

§ 13. — *Evolution du mouvement économique international.*

b) L'origine de la communauté d'intérêts (1).

Qu'il existe entre les hommes une connexion, un rap-

(1) V. chap. IX, § 2.

port effectif de dépendance réciproque, c'est un fait indéniable ; la génération présente se rattache aux générations passées, et s'unira à son tour aux générations futures, de sorte que les idées et les œuvres de générations antérieures se reflètent et font sentir leur influence sur celles qui suivent.

Ce rapport de dépendance réciproque se répercute dans le domaine économique et a naturellement des degrés divers d'intensité ; il est plus fort dans le milieu de l'économie locale et nationale, plus faible lorsqu'il s'agit de deux unités économiques voisines, de deux pays limitrophes, et il s'atténue au fur et à mesure que la distance les sépare. Mais dans les relations économiques, tant nationales qu'internationales, le degré d'intensité de cette dépendance est déterminé par le plus ou moins de connaissance réciproque que les hommes ont les uns des autres, par le genre de leurs produits et par la fréquence et l'entité des échanges.

La division politique des hommes en Etats indépendants avec leur législation et leur politique économique fut également la cause des divisions, des séparations, des isolements dans leurs relations économiques. Toutefois ce lien de dépendance que nous avons déjà observé ne put être brisé ni complètement ni d'une manière durable. Au contraire, malgré la séparation politique et économique, il devint de plus en plus solide, de plus en plus resserré, et aucun Etat ne fut à même de développer pendant une longue durée une politique douanière et commerciale vraiment « autonome », c'est-à-dire pour son propre compte, indépendamment des autres. Les Etats se virent obligés, dans leur propre intérêt, de s'écarter de plus en plus de la politique douanière autonome, en se faisant des concessions mutuelles. Si l'on envisage l'évolution politique et économique dans son ensemble, on remarque un phénomène incessant d'adaptation de la politique aux nécessités du mouvement économique, bien que quelque-

fois la tendance à mettre obstacle aux échanges internationaux se soit momentanément fait sentir.

L'évolution du mouvement économique international est caractérisée par le fait que les rapports réciproques des unités économiques ne sont pas immuables, mais changent continuellement, plus ou moins lentement selon les époques. C'est un phénomène général que non seulement les unités économiques prennent part au mouvement économique avec une intensité toujours croissante, mais encore que de nouveaux Etats y sont attirés, c'est-à-dire que d'autres unités économiques entrent en lice comme de nouveaux éléments actifs du mouvement économique mondial.

Lorsque dans les Etats anciens il y avait surabondance de population, la partie surabondante cherchait et trouvait à employer son activité économique sur des terres encore vierges, où elle se transplantait en y prenant une demeure stable. Selon la puissance de la mère patrie et l'habileté, au point de vue de la politique économique, de ceux qui la gouvernaient, ce noyau d'émigrés devint une colonie ou tout au moins, dans le cas d'annexion à une confédération d'Etats, un point d'appui, un débouché pour l'économie nationale du pays d'origine, ou bien ces émigrés s'assimilèrent les habitants de la terre qui les avaient accueillis et il se forma une unité économique nationale autonome sans aucun lien politique et économique avec la mère patrie.

Cette expansion démographique des anciens Etats était souvent accompagnée d'une expansion de capitaux, parce que les capitaux surabondants étaient employés au développement des colonies ou à la création de comptoirs nationaux dans des pays étrangers, où les capitaux trouvaient un placement plus rémunérateur, au grand profit de l'économie nationale.

Les classiques, et même un grand nombre d'économistes contemporains, pensent que, dans le commerce

international, la demande totale et l'offre totale sont des quantités fixes, que lorsqu'un Etat y participe avec une plus grande intensité par l'augmentation de ses exportations, cela doit nécessairement causer un dommage effectif à la production des autres Etats, qui voient leur exportation diminuer. Ce raisonnement ressemble à celui de quelqu'un qui voudrait appliquer, fort mal à propos, la loi de la conservation de la matière et de l'énergie aux problèmes économiques, comme s'il existait une quantité totale de matière et d'énergie économique éternellement équivalente, malgré ses changements (1).

Cette conception est erronée. Il est vrai que la matière reste toujours la même, mais une même quantité peut être transformée par le travail humain de manière à satisfaire une plus grande quantité de besoins. Et puis il y a des matières dont on ne connaît pas encore l'utilité économique ; et une fois qu'on les aura rendues aptes à être utilisées, la quantité totale d'énergie économique, pour nous servir d'une expression de technique physique, sera par ce fait même augmentée (2).

§ 14. — *Caractéristiques de l'évolution du mouvement économique international.*

Le mouvement économique international ne présente donc pas encore une unique, mais bien une double évolution : d'un côté, pour parler comme Spencer, une *différenciation* croissante, de l'autre une *intégration* pro-

(1) Voir Vanderlip, *Amerikas Eindringen in das europäische Wirtschaftsgebiet*, 2e édit., Berlin 1903, p. 13 : « Si une grande partie de toute la production manufacturière du monde entier était fabriquée en Amérique, la conséquence nécessaire en serait que la production devrait se restreindre dans les autres parties du monde ». Voir aussi la théorie du fonds des salaires.

(2) Nous ne nous arrêterons pas à cette démonstration, parce qu'on trouve dans tous les traités d'économie la réfutation de l'hypothèse erronée énoncée.

gressive. La première provoque des conflits d'intérêts, la seconde fait naître et favorise des communautés d'intérêts. Avec les différenciations successives des unités économiques nationales les raisons des chocs et des conflits politiques et économiques augmentent. Cependant, le mouvement économique international se développe malgré tout, et la dépendance économique réciproque des divers pays entre eux devient en même temps de plus en plus sensible. C'est pourquoi la communauté d'intérêts apparaît toujours plus évidente et se fait sentir de plus en plus fortement, poussant les intéressés à contracter des ententes internationales d'une utilité commune, à élargir davantage le cercle des relations économiques qui doivent être réglées par des accords internationaux ; et c'est ainsi que, peu à peu, s'atténuent et se suppriment les éléments perturbateurs de la concurrence mondiale.

Il n'est pas douteux que l'élément pacifique sera des plus profitables pour les relations économiques internationales et qu'il remportera avec le temps une victoire complète.

Bien que les conflits d'intérêts soient encore assez fréquents et capables de mettre obstacle à l'œuvre d'entente et de la retarder, on peut dire que nous sommes sur la bonne voie.

Si ce concept optimiste, destiné à se réaliser dans un stade d'évolution très avancée, est justifié, nous le verrons dans les chapitres suivants où les deux pôles opposés — différenciation et intégration — seront étudiés de près dans les diverses manifestations du mouvement économique international.

CHAPITRE IV

LE MOUVEMENT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL. — LES PERSONNES

§ 1. — *Développement du mouvement de personnes.*

Les sujets économiques qui habitent et agissent dans le territoire d'un Etat forment un ensemble avec ses caractéristiques particulières ; l'étranger, nouveau venu, se distingue facilement des autres, qui constituent ce que l'on appelle *le milieu.* Mais lorsque les individus vivent longtemps dans un milieu étranger, ils s'y adaptent peu à peu et s'y assimilent au point de devenir, pendant la même génération ou dans la suivante, des sujets économiques parfaitement égaux et équivalents aux sujets nationaux.

Ce processus de transformation et d'assimilation est plus sensible que jamais dans les Etats-Unis d'Amérique. Des paysans grossiers, illettrés, habitués à la vie du bas peuple, tels que ceux qui immigrèrent de la Russie, de la Hongrie septentrionale, de l'Italie, de la Galicie, firent leur éducation en un petit nombre d'années et éprouvèrent des besoins qu'ils avaient ignorés jusque-là, et cela pour la simple raison que s'il en avait été autrement, ils auraient été éliminés, ils auraient dû succomber dans le nouveau milieu.

Cet intéressant processus d'adaptation économique et sociale a aussi d'autres caractéristiques importantes au point de vue évolutionniste ; il va de pair avec une *sélection* multiforme, qui explique la politique en matière

d'émigration suivie par les Etats qui ont une forte immigration, particulièrement par les Etats-Unis.

La première sélection a lieu dans la patrie même des émigrants : en effet, les émigrants ne sont pas les individus les plus pauvres, les plus misérables, les plus désespérés, autrement ils seraient restés chez eux et auraient supporté leur destin avec résignation, jusqu'au jour où ils seraient tombés dans les mains de l'assistance publique ou auraient été entraînés dans le tourbillon du crime. Les émigrants ont toujours, pour si pauvres qu'ils soient, quelque reste de dignité humaine et de confiance en eux-mêmes. Il faut avoir observé, à New-York, pour s'en rendre compte, les émigrants européens débarqués comme des naufragés à Ellis Island. Quelle sauvage résolution se reflétait sur leurs visages, dans leurs yeux, obscurs et scintillants tout à la fois, qui semblaient vouloir dire : ou tout ou rien ! ou une vie nouvelle ou la mort ! Tandis qu'une colère et une douleur inénarrables se peignaient sur les visages de ceux qui venus de la « old contry » ne pouvaient débarquer, et qui, bien que se trouvant sur le seuil de la terre si désirée où ils auraient fait fortune, devaient retourner à l'ancienne misère.

Telle est la première sélection, la plus grossière. La seconde a lieu par suite des lois concernant l'émigration, en vertu desquelles les pires éléments, ceux qui vraisemblablement sont les moins adaptés au nouveau milieu, sont repoussés ; ceux qui sont physiquement, moralement, intellectuellement ou économiquement inaptes doivent retourner chez eux ; il ne leur est pas permis de débarquer.

La troisième, la véritable sélection, est celle de la lutte pour la vie : lutte plus féroce que jamais en Amérique. Combien de ceux qui croient pouvoir commencer là-bas une nouvelle et meilleure vie voient bientôt leur songe s'évanouir et, soit que la nostalgie les assaille, soit

qu'ils ne puissent s'habituer aux nouvelles conditions de leur existence, retournent vaincus et découragés dans leur pays ! Mais ceux qui réussissent à s'acclimater et à gagner leur pain, sont vraiment des « sélectionnés » de la lutte pour la vie ; et les Européens qui réussissent sont des éléments précieux, qui ont grandement contribué et contribueront encore davantage dans l'avenir au progrès du nouveau monde. Cela nous aide à comprendre de quelle importance est le mouvement de migration pour l'économie nationale des Etats-Unis et quelle influence il exerce sur la capacité économique de l'Union nord-américaine.

§ 2. — *Cas de conflit dans le mouvement international de personnes.*

Quant aux cas de conflit qui se produisent dans les relations économiques internationales, nous parlerons premièrement de ceux qui sont relatifs au mouvement des personnes.

Il y a en premier lieu la conquête. Des habitants de pays dont l'économie est plus développée découvrent et cherchent à conquérir les pays dont la civilisation est moins avancée ; la conquête a lieu à la suite de luttes et de combats sanglants, qui finissent, dans la plupart des cas, par la soumission complète du territoire découvert et de ses habitants. C'est ainsi que se formèrent les colonies des plus anciens peuples voués au commerce. Mais il y eut des unités économiques qui, grâce à leur ancienneté, à leur culture et à leur union nationale, comme par exemple la Chine et le Japon, surent opposer une résistance passive à toutes les tentatives de conquête et s'élevèrent, bien que tard, par leurs propres forces au point de participer avec les autres Etats au mouvement économique international. D'autres territoires, comme par exemple, les ré-

publiques américaines, qui furent en premier lieu des colonies, se rendirent indépendantes par suite de la fausse politique coloniale de la mère patrie. Des cas de conflit très nombreux se produisirent en ce qui concerne le mouvement des personnes entre les pays qui devinrent des colonies et les anciens Etats commercialement développés. La manière de procéder, sans scrupules et sans égards, du pays colonisateur dans l'administration des colonies, et surtout le désir de la population indigène de reconquérir l'indépendance perdue, avaient fait naître un mécontentement qui fut la cause de nombreux soulèvements et qui conduisit parfois au détachement de la colonie. Il n'y eut qu'un petit nombre de peuples commerçants qui surent éviter ces erreurs de politique coloniale qui entraînèrent la perte des colonies. Ce ne fut que longtemps après que l'on comprit qu'il fallait respecter et conserver le plus possible les usages nationaux et religieux de la population coloniale, que cette dernière réussit elle aussi peu à peu à se développer économiquement et intellectuellement et qu'elle ne peut être gagnée politiquement à la mère patrie qu'avec du tact et de la modération, qu'avec une sage et prudente éducation. C'est ainsi que la communauté d'intérêts se substitua progressivement au conflit entre dominateurs et sujets.

Il faut observer,au point de vue démographique,que les unités économiques nationales qui, de colonies, devinrent des Etats jouissant d'une indépendance politique complète eurent tout intérêt à diriger particulièrement leur attention sur l'immigration des individus provenant de pays qu'ils pouvaient avec raison considérer comme hostiles. Certes, les nouveaux Etats d'origine coloniale, dont la population était plutôt rare, accueillirent généralement bien volontiers tous les immigrants, mais seulement pendant une certaine période, jusqu'à ce que l'immigration atteignit des proportions considérables. On procéda alors à un choix. Nous voyons déjà que la population des Etats-

Unis s'est recrutée au moyen d'une triple et même d'une quadruple sélection des habitants de l'Europe et de l'Asie. Une de ces sélections, celle du contrôle sur les conditions de santé, d'instruction, sur les moyens d'existence, la défense d'immigrer de certains Etats (par exemple de la Chine) ne représente pas autre chose que la réaction des Etats-Unis contre l'invasion d'éléments de qualité inférieure. Il n'est pas douteux que dans certains cas les sentiments humanitaires déconseilleraient certaines mesures; mais on doit se demander s'il n'est pas plus humain d'interdire l'entrée d'un pays à certaines personnes plutôt que de l'autoriser, car il est indéniable que l'état de dégradation d'émigrants malades, incultes et misérables entraîne l'abaissement du niveau de vie et des salaires.

Néanmoins, ces mesures énergiques de protection adoptées par les pays d'immigration peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts avec les pays d'émigration qui, généralement, sont résolus par des ententes.

Il faut également noter l'attitude tenue vis-à-vis de l'émigration par les unités économiques où la colonisation n'a pas encore réussi à pénétrer : elles prennent des mesures contre l'entrée des immigrants provenant de pays désireux de prendre de l'expansion : au début, défense absolue d'immigration, plus tard, limitation de la période de séjour dans certains ports, défense d'acquérir des propriétés foncières, obstacles au développement du mouvement économique international non seulement en ce qui regarde les personnes, mais encore à l'égard des marchandises. Toutefois, même ici, l'évolution tend évidemment à la communauté d'intérêts. Les Etats isolés comprennent qu'il n'est pas possible de rester éternellement en dehors des relations économiques internationales ; la juridiction spéciale à laquelle sont soumis les étrangers finit par être considérée comme une offense à l'autorité de l'Etat ; le commerce international y prend de plus grandes proportions ; de sorte que le développement de ces pays se fait

insensiblement par suite de leur contact avec des nations cultivées, auxquelles ils ne veulent pas être inférieurs ; et ils ouvrent enfin leur territoire aux étrangers sans aucune limitation, tandis que déjà depuis longtemps leurs citoyens avaient un libre accès à l'étranger.

Il existe un lien qui unit entre eux d'une manière intime les intérêts économiques des différents pays, une forme particulièrement remarquable sous laquelle se présente le mouvement des personnes, c'est le mouvement des voyageurs de commerce.

Le commerce ambulant est une des formes primitives du commerce et il a souvent donné lieu à des conflits d'intérêts, bien que d'importance secondaire. En effet, autrefois les commerçants ambulants n'étaient pas toujours vus d'un bon œil, ils furent même considérés parfois comme des personnes *ex lege*. Mais avec le développement du commerce, tandis que d'un côté se formaient des marchés stables et que des poids et des mesures uniformes étaient adoptés, de l'autre les négociants s'établirent aussi d'une manière stable avec leurs propres magasins, tout en exerçant toujours cependant le commerce ambulant, dont les colporteurs actuels sont le dernier vestige.

Cependant, l'intérêt n'était éveillé que par les commerçants ambulants qui, venant d'autres pays, portaient avec eux des marchandises étrangères ; c'est pourquoi ils étaient l'objet d'une politique économique défensive et ils se voyaient entravés par des mesures analogues à celles dont étaient frappées les marchandises importées. On chercha donc bientôt à mettre obstacle à la facilité de vente, provenant du fait que les voyageurs offrent et vantent personnellement les marchandises devant l'acheteur, en leur défendant de porter avec eux les marchandises ; on n'admettait que les échantillons ; plus tard il fut aussi défendu aux commerçants-voyageurs de visiter des clients privés et ils durent borner leurs rapports d'affaires aux revendeurs.

Maintenant encore, bien que d'après le principe de la réciprocité, les voyageurs de commerce, selon les traités de commerce les plus récents, doivent être traités de la même manière que les citoyens, quelques Etats, qui ne voient pas volontiers la concurrence étrangère, frappent les voyageurs étrangers d'un impôt ou taxe spéciale, à laquelle leurs propres sujets ne sont pas soumis dans la même mesure.

§ 3. — *Les droits de l'Etat et le mouvement international des personnes.*

L'importance de l'élément personnel comme facteur d'évolution dans le mouvement économique international a été jusqu'ici très négligée, sinon complètement omise. On a considéré exclusivement le trafic des marchandises et l'on a oublié que ce sont les *hommes* qui importent et exportent des marchandises, et que c'est pour des motifs qui dépendent de l'homme que les marchandises vont d'un pays dans l'autre. On a oublié également que les hommes eux-mêmes — et cela pour des raisons économiques — vont d'un pays dans un autre, où ils séjournent pendant un temps plus ou moins long, et que ce mouvement des personnes est en relation directe, au point de vue de la politique commerciale, avec le trafic des marchandises. Et il y a encore un autre point qui n'a pas été étudié : à côté du trafic des marchandises se fait aussi le mouvement commercial d'autres biens, matériels et immatériels, surtout celui des navires et des capitaux qui joue un rôle très important. Ce n'est pas sans raison que les traités de commerce,qui sont un des moyens principaux de régler les rapports économiques entre les Etats, contiennent, outre les mesures relatives aux marchandises et aux droits de douane, des dispositions de plus en plus nombreuses relatives à d'autres branches du

mouvement économique (par exemple à la protection de la propriété industrielle, au droit de s'établir, aux voyageurs de commerce, etc.) ; de plus ces questions sont réglées par des traités spéciaux à côté des traités généraux de commerce.

La conception juridique moderne et le trafic international ne se heurtent plus aujourd'hui aux limites politiques des Etats, et un célèbre juriste dit [avec raison que l'homme est devenu aujourd'hui « une espèce de sujet juridique international ». Le mouvement, tant des personnes que des choses, des peuples entre eux, non seulement augmente dans des proportions énormes, mais s'effectue sous des formes plus faciles et plus rapides.

Il en résulte que les règles juridiques d'un Etat (droit de famille, droit d'échange, etc.) se trouvent en contact et souvent en collision avec celles d'un autre Etat, et dans beaucoup de cas on ne sait pas quelle est la règle à appliquer à un rapport déterminé de caractère international. Ainsi des citoyens de nationalités diverses se marient et veulent régler leurs rapports matrimoniaux : ou bien ils font des contrats, intentent des procès hors de leur Etat ; ou bien ils sont intéressés à des faillites de maisons étrangères, ils meurent à l'étranger en laissant des biens meubles et immeubles, etc. Dans ces cas et dans d'autres analogues il peut facilement se produire un conflit de règles juridiques différentes.

C'est pourquoi la nécessité se fait sentir de plus en plus d'arriver à des accords internationaux pour régler des points controversés. Toutefois les règles de droit international privé fixées jusqu'ici sont encore rares et défectueuses.

On est arrivé en premier lieu à établir le principe important que les citoyens étrangers jouissent, dans les rapports de droit privé, des mêmes avantages que les nationaux. F. von Liszt (1) soutient, avec raison, contre

(1) *Das Völkerrecht*, 4e édit., Berlin, 1906, p. 198.

d'autres auteurs qui ont traité du droit international et dont la tendance est plus conservatrice (Rehm, Zorn), le principe de la porte ouverte sans limitation pour les citoyens de tous les Etats civilisés, principe dérivant du concept fondamental, sur lequel repose le droit international, de la communauté de droit des peuples civilisés.

L'ouverture d'un pays au libre développement de l'activité de tous n'aurait donc plus besoin d'une reconnaissance expresse, et les conventions spéciales qui se font à ce propos devraient uniquement servir à régler certains rapports déterminés (par exemple le droit des étrangers à s'établir dans le pays). Il est juste que l'ouverture ait lieu au moyen de conventions spéciales pour les Etats seulement qui ne font pas encore partie du nombre des Etats civilisés. On constate donc également ici la loi déjà notée dans l'évolution du mouvement économique international, d'une intégration croissante, c'est-à-dire de l'entrée de nouveaux pays dans le concert des pays civilisés.

On fait plusieurs objections, qui se basent d'ailleurs sur une fausse conception, contre le principe de la porte ouverte, c'est-à-dire contre le devoir juridique de tout Etat civilisé d'ouvrir son territoire à tous les peuple cultivés. On dit que le principe de la porte ouverte impliquerait la liberté de la navigation côtière, la liberté de la pêche, la liberté absolue des étrangers dans les ports, etc. Son contenu est, au contraire, bien plus modeste ; il ne signifie pas autre chose que la liberté pour les étrangers d'entrer dans un Etat et d'y fixer leur demeure et la liberté d'y exercer les diverses professions. Cela revient à dire que personne ne peut être expulsé par le seul fait d'être étranger ou qu'on ne peut lui interdire une occupation, lorsque celle-ci n'est pas en contraste avec le caractère de citoyen étranger. Ce qui se concilie très bien avec le principe qui permet d'interdire aux étrangers l'exercice de professions déterminées, par exemple celle de fonctionnaire public, ou qu'il doit être subordonné à la condition de

réciprocité ; avec le principe qu'un étranger peut être expulsé ou refusé non pas pour le fait seul d'être étranger, mais pour des motifs bien déterminés, par exemple, pour indigence, pour défauts physiques, pour raisons de police, etc.

Mais, dira-t-on, bien qu'il soit désirable que l'idée de l'harmonie et de la communion entre les peuples acquière un terrain de plus en plus vaste, il existe toutefois dans le droit international un principe supérieur, celui de l'indépendance et du *self-help* ; le premier devoir du droit international n'est donc pas de régler et de favoriser les relations entre les Etats, mais la protection juridique tendant à favoriser l'indépendance d'un Etat par rapport aux autres (Rehm). L'obligation d'un Etat de tenir son territoire ouvert aux étrangers ne peut naître, toujours d'après cet auteur, que pour des causes déterminées, par exemple, par suite d'une convention ; mais la règle générale doit être que l'admission des étrangers dépend de l'arbitraire de l'Etat, qui peut l'accorder ou la refuser. Il en résulte donc que la liberté d'immigration existerait seulement lorsqu'il y a une convention entre les Etats intéressés ; tant que celle-ci fait défaut ou s'il n'existe pas de dispositions spéciales à ce sujet dans les traités de commerce, un Etat, pour des raisons qui lui sont particulières, pourrait interdire l'immigration dans son territoire.

Deux tendances, deux conceptions, apparaissent clairement dans ce que nous venons d'exposer : celle de l'ancien Etat absolu, policier et fermé, et celle de l'Etat ayant une civilisation moderne qui apprécie à leur juste valeur les relations internationales indispensables au développement réciproque de tous les pays.

Que l'on tienne en haute considération l'indépendance de l'Etat, c'est parfait ; mais est-il possible qu'elle puisse être menacée ou lésée par un étranger ? Avant d'avoir le droit d'entrer et de fixer sa demeure dans un pays, faudrait-il donc attendre que les Etats se missent

d'accord entre eux et fissent une convention *ad hoc*?

Mais toutes ces clauses sur le droit de domicile insérées dans les traités de commerce ne représentent-elles pas peut-être le droit codifié, vis-à-vis du droit non écrit, de la pratique, de l'habitude que les nécessités les plus élémentaires du mouvement moderne international ont déjà établis ? Voilà d'après nous, le vrai motif déterminant, pour le quel les Etats unis entre eux par le mouvement et le trafic mondial ne font pas à l'immigration des défenses ayant un caractère général.

La conception la plus restreinte soutient que le droit des étrangers de s'établir dans un pays ne dérive pas du principe de droit international, d'après lequel les peuples civilisés forment une espèce de communauté, mais du principe de la souveraineté de l'Etat, qui lui donne le pouvoir d'admettre ou de ne pas admettre des étrangers sur son territoire ; la liberté du trafic devrait donc être, en ce qui les concerne, établie par des conventions spéciales.

Mais on est contraint dans ce cas aussi de reconnaître un principe de droit international, qui n'a pas été formé d'une manière contractuelle, mais qui est un produit, une conquête de l'esprit juridique moderne, ce qui revient à dire que, si les Etats ne sont pas obligés d'en arriver à des conventions, ils ont toutefois le devoir de rester fidèles à celles qui ont été conclues.

La souveraineté de l'Etat n'est plus l'élément dominant, unique et absolu du droit international pour une autre raison : les Etats n'arrivent pas spontanément à conclure des conventions, des traités internationaux, mais ils y sont contraints par la force des choses, par les exigences du commerce ; de sorte que dans de nombreux cas l'activité administrative autonome de chaque Etat est subordonnée au consentement des Etats contractants.

La souveraineté de l'Etat subira à l'avenir des limitations de plus en plus grandes pour des raisons internatio-

nales. Ceux des habitants qui par leur travail productif et créateur de richesses représentent l'élément le plus important de l'Etat, soit parce que ce sont eux qui lui fournissent les moyens financiers, soit parce qu'ils forment la classe la plus cultivée, acquièrent une influence politique de plus en plus grande. Les individus qui travaillent et qui produisent n'ont aucun intérêt à participer aux gestes des chauvins ou à les approuver, mais plutôt à favoriser uniquement le commerce avec les autres Etats, et à faire qu'il puisse se développer sans secousses et sans incidents, à provoquer la formation de dispositions juridiques claires, propres à résoudre avec rapidité les controverses qui surgissent dans le domaine des rapports économiques internationaux.

Ce sont ces citoyens qui constituent effectivement la nation, qui la nourrissent et l'entretiennent, qui la rendent forte, riche et respectée. Et c'est pourquoi ils insisteront toujours avec énergie afin qu'on leur réserve une influence prépondérante dans de nombreuses questions de politique étrangère, spécialement lorsqu'elles touchent à la politique économique. Il est naturel que cette influence tende à une internationalisation progressive du droit et de la politique économique (V. chap. VIII, § 14).

§ 4. — *Les droits des étrangers.*

Quels sont les droits concédés en particulier aux étrangers par suite de l'ouverture d'un pays ? En premier lieu le droit d'entrer dans cet Etat, de séjourner d'une manière provisoire ou permanente sur un point quelconque de son territoire, c'est-à-dire le droit de s'y établir définitivement ; de plus le droit d'y exercer toute profession autorisée, spécialement le commerce et l'industrie, sans être soumis à une taxe quelconque dépendant exclusive-

ment de leur qualité d'étranger. Naturellement les étrangers ne peuvent exercer le commerce et l'industrie qu'aux mêmes conditions que les citoyens. Un petit nombre de professions déterminées, la pharmacie, le commerce ambulant, par exemple, sont interdites aux étrangers. Tous les Etats ne leur reconnaissent pas le droit d'acquérir des propriétés foncières.

Les Etats civilisés concèdent actuellement ces droits fondamentaux des citoyens étrangers par réciprocité, et ils sont d'habitude déterminés plus ou moins en détail dans les traités de commerce. Et c'est sur ces droits fondamentaux que se base le mouvement économique international, entendu soit comme mouvement des personnes soit comme commerce des choses.

Outre ces droits des étrangers, il en existe encore d'autres qui ont une grande influence sur les rapports économiques internationaux, et qui, pour cette raison, se développent continuellement. Nous devons mentionner en premier lieu l'égalité juridique reconnue aux étrangers vis-à-vis des citoyens : actuellement, dans le Code de commerce et dans le Code de procédure civile les étrangers et les citoyens jouissent des mêmes droits ; il n'en est pas ainsi dans le Code pénal, dans la procédure pénale et dans le droit administratif. Mais l'inégalité juridique disparaît de plus en plus de ces domaines. Ainsi, depuis longtemps déjà les étrangers ne sont plus soumis, seulement parce qu'étrangers, à des impôts ou à des taxes spéciales (par exemple l'*embargo*).

La chose est bien différente en ce qui regarde les droits politiques. Les étrangers sont exclus de tous les droits politiques électifs et de ceux qui touchent au gouvernement de la chose publique, ils ont un rayon d'activité limité relativement au droit de réunion et d'association, et d'autre part ils ne sont pas astreints au service militaire ; ils jouissent, au contraire, déjà presque partout de droits politiques illimités en matière de religion, de protection

de la personne, de la propriété, du secret de la correspondance et autres semblables.

En somme l'étranger ne trouve plus aujourd'hui aucun obstacle juridique à exercer une profession, une activité normale, et il est considéré et traité de la même manière que les autres citoyens. Insistons encore sur ce point que l'étranger ne peut jamais être repoussé de la frontière ou expulsé d'un pays seulement à cause de sa qualité d'étranger ; mais cela est très possible s'il est considéré comme dangereux pour la sécurité et l'ordre de l'Etat à l'intérieur ou dans ses relations avec l'étranger (Liszt, ouvr. cité).

Même un maître de droit international aussi moderne que F. von Liszt est donc porté à concevoir de cette large manière les conditions sous lesquelles le droit d'expulsion peut être exercé sur les étrangers. Mais lorsqu'on pense que ce droit est encore appliqué selon les formes de l'Etat absolu, que l'expulsion d'un étranger a lieu par voie administrative sans procès régulier, sans défense, sans délais, on doit profondément déplorer que, malgré les progrès splendides obtenus dans le domaine des rapports internationaux, il existe encore ces restes de systèmes disparus déjà depuis longtemps, et qu'il y ait encore des personnes qui croient sérieusement qu'un simple étranger puisse être une menace contre l'ordre intérieur d'un Etat. Mais même si cette supposition était justifiée, l'esprit juridique moderne demande l'abolition des procédés policiers, et veut que la manière de procéder ordinaire soit appliquée à tous indistinctement, citoyens et étrangers. Car, même en supposant que l'expulsion des étrangers sert à assurer l'ordre et la sécurité, l'imputé serait en tout cas rendu inoffensif pendant le procès ; après le procès, si la culpabilité est prouvée, il sera toujours temps de le reconduire à la frontière.

§ 5. — *L'émigration.*

Le mouvement international des personnes, peu important au début, s'est développé de différentes manières, pour des causes et des fins diverses. A côté du mouvement des voyageurs de commerce et d'affaires, et de ceux qui voyagent pour leur agrément (touristes) — qui ont une influence notable sur le trafic de choses — est apparu depuis quelque temps un mouvement de personnes qui a des proportions beaucoup plus vastes et qui est de la plus grande importance pour notre science : l'émigration. Examinons quels sont les mouvements de personnes que l'on peut qualifier d'émigration.

Nous commencerons par dire avec Gœtsch (1), que la migration est un phénomène biologique propre à tout le monde organique. On a donc encore ici un parallélisme entre les manifestations du monde végétal et du monde animal et celles des hommes, et avec cela une nouvelle preuve de l'applicabilité de la théorie de l'évolution à des phénomènes relatifs aux associations humaines. Les migrations intéressantes au point de vue économique et international sont les émigrations spontanées d'un nombre considérable de personnes qui abandonnent leur patrie (patrie politiquement parlant, c'est-à-dire l'Etat d'origine) pour aller établir leur demeure pendant un temps relativement long ou même définitivement dans des pays étrangers, dans le but d'y chercher de meilleures conditions de vie. Ce fait nous donne le concept de ce que l'on a coutume d'entendre par « émigration ».

L'émigration ne comprend donc pas l'abandon forcé de la patrie (déportés, colonies pénales), la fuite des délin-

(1) *Wörterbuch der Volkswirtschaft* de von LUDWIG ELSTER, au mot « Auswanderung ». On y trouve toutes les indications bibliographiques sur ce sujet.

quants, des déserteurs, les voyages de peu de durée à l'étranger, ni même le séjour à l'étranger pour des raisons de travail pendant une seule saison (ouvriers saisonniers).

Dans le concept d'émigration on découvre deux caractéristiques, un *factum* et un *vultum* : abandon de la patrie pour une période d'une certaine durée et le but de trouver ailleurs les moyens d'arriver à des conditions économiques plus relevées. Cette seconde caractéristique est particulièrement importante au point de vue politique et économique et ne peut être négligée, comme le voudrait Gœtsch.

Les migrations humaines, surtout l'émigration, ont des causes naturelles et économiques diverses. Tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître comme cause première et principale l'augmentation de la population, la « surpopulation ». Mais on se demande si l'instinct migrateur ne peut pas être mis au nombre des choses naturelles : un instinct qui certainement n'est pas aussi fort que celui de la conservation et de la reproduction, mais que cependant les hommes ressentent à un haut degré. Cela est surtout exact pour les temps primitifs, ou assez reculés (peuples nomades et chasseurs, transmigration des peuples), parce que plus tard, l'homme ayant acquis une demeure stable, s'étant consacré à l'agriculture et à l'industrie d'une manière, pour ainsi dire, professionnelle, des villes s'étant fondées, etc., l'instinct migrateur s'affaiblit à des époques postérieures (il a en ce moment une grande influence sur le mouvement des étrangers [touristes]), tandis que l'émigration dans le sens technique du mot reçoit une impulsion lorsque d'autres circonstances y concourent ; les raisons économiques sont surtout décisives. On connaît également une forme d'émigration déterminée par des motifs politiques ou religieux, mais elle est actuellement négligeable.

Les différences de capacité entre les diverses unités

économiques nationales sont devenues tellement considérables dans le cours des deux derniers siècles, que les pays qui ont un grand développement exercent une sorte d'attraction magnétique sur les habitants de pays économiquement moins avancés. D'autre part, l'émigration a eu un effet civilisateur mondial : ce sont les émigrants qui, comme colonisateurs et colons, ont porté la culture intellectuelle et le progrès économique dans des pays barbares, c'est-à-dire qu'ils les ont vraiment « cultivés » ; l'émigration contribue ainsi à l'égalisation progressive des énormes différences économiques qui existent encore entre les divers pays. Ce fait confirme, en ce qui concerne l'économie mondiale, la loi de Spencer de la différenciation croissante et de l'intégration croissante simultanée.

*
* *

Le phénomène de l'émigration a lieu lorsqu'un pays n'est plus à même de produire lui-même, avec les moyens dont il dispose, des denrées alimentaires et des objets de consommation de première nécessité en quantité suffisante pour subvenir aux besoins de sa population, ou bien — et ce que nous ajoutons contrairement à Gœtsch, est important (autrement il faudrait soutenir le protectionnisme agricole à outrance) — s'il ne peut pas se les procurer au dehors par le commerce international sans nuire à l'économie nationale ; lorsque ces deux conditions se présentent il y a surabondance de population, et la conséquence en est l'émigration.

La simple densité de la population ne nous indique donc rien à ce sujet ; il y a des pays où la densité est très élevée qui n'ont pas d'émigration, ou qui en ont dans une mesure négligeable, ou qui ont, en tout cas, une émigration relative de beaucoup inférieure à celle de pays dont la population est bien plus clairsemée. Evidemment,

les conditions économiques et sociales (propriété foncière. niveau des salaires, possibilité de trouver une occupation, disponibilité de capitaux), sont plus favorables dans les premiers que dans les derniers, de sorte que les habitants sont moins poussés à émigrer.

L'émigration est une équation avec deux variables : elle sera d'autant plus considérable dans un pays que les conditions économiques y sont plus mauvaises, et que ses habitants ont une probabilité plus grande de les améliorer dans le pays vers lequel ils peuvent se diriger avec la prévision de réussir. De même, on émigre d'autant moins d'un pays que son développement économique y est plus favorable ; plus ce dernier est en progrès plus l'émigration tend à diminuer.

Il y a cependant des Etats qui tout en ayant des conditions économiques florissantes, ont de l'émigration. Comment ce fait s'explique-t-il ? Il n'est pas possible qu'il dépende de la surabondance de la population, c'est-à-dire d'un besoin économique ; la raison consiste, au contraire, dans la surabondance des biens disponibles : dans la surproduction et dans l'abondance du capital qui tend à l'expansion et aux bons placements de tous genres. Ce phénomène est accompagné d'effets très sensibles, puisque de nombreux commerçants vont s'établir à l'étranger au grand avantage de la mère patrie, y fondent des banques avec des capitaux nationaux ; c'est ainsi que se forment peu à peu de vastes colonies.

Les causes d'une forme d'émigration de ce genre sont vraiment de nature économique, mais ce sont des causes d'ordre supérieur, qui existent surtout en Angleterre, en Hollande, en France et récemment même en Allemagne. Cette émigration est indubitablement d'un grand avantage pour les pays d'origine. On ne peut pas toujours en dire autant de l'émigration dans le sens strict. Dans les pays qui ont une forte émigration (Irlande, Italie, Autriche-Hongrie, Russie), ce sont des causes d'ordre inférieur

qui agissent : une partie des habitants abandonne la patrie dans l'espoir d'améliorer ses conditions en allant vivre et travailler à l'étranger : les ouvriers industriels espèrent en des salaires plus élevés, les ouvriers agricoles entrevoient la possibilité de ramasser peu à peu la somme qui leur permettra de devenir des agriculteurs indépendants, les petits propriétaires, qui ont leurs biens hypothéqués, espèrent pouvoir se procurer l'argent nécessaire pour les libérer des charges dont ils sont grevés.

§ 6. — *La politique de l'émigration.*

Nous nous trouvons ici en face du problème si discuté. L'émigration est-elle un avantage ou un dommage pour le pays d'origine ?

L'émigration représente avant tout une perte de population. Mais cette perte est rarement assez grande pour causer la dépopulation d'un pays, comme cela eut lieu, par exemple, pour l'Irlande ; elle a pour effet en tout cas un ralentissement dans l'augmentation de la population, ce qui pourrait être un avantage lorsque la population est très dense; mais si l'on pense que ce sont souvent des personnes jeunes, fortes et entreprenantes qui émigrent, parce qu'elles ne peuvent pas trouver à vivre dans leur patrie, et que ces forces s'en vont à l'avantage de la production d'autres pays qui font concurrence à la mère patrie, on sera porté à croire que l'émigration est un grand dommage pour l'économie du pays d'origine, puisqu'il en ralentit le développement, tant à l'égard de la production qu'en ce qui concerne le commerce, tandis qu'elle favorise celui des pays concurrents. Nous croyons que l'on peut évaluer bien plus justement l'émigration en se plaçant à ce point de vue, qu'en constatant quel dommage en dérive par le fait qu'elle soustrait à un pays une grande quantité de capital correspondant au produit donné

par la valeur moyenne attribuée à chaque individu multipliée par le nombre des émigrés.

A côté du dommage principal dont souffre le pays par le fait de l'émigration, il y a des dommages secondaires, qui sont compensés, au moins en partie, par des avantages correspondants. Citons comme dommages secondaires l'argent et les objets mobiliers que les émigrants emportent avec eux ; ce qu'ils dépensent à l'étranger, dans les ports, sur les bateaux, s'ils ne se servent pas des bateaux nationaux. Mais en retour on a les sommes d'argent et les autres biens qui retournent dans la patrie du fait des émigrants. Lorsque les remises de fonds atteignent une valeur supérieure aux dommages secondaires, le bilan de l'émigration peut même se clôturer avec un résultat favorable pour le pays d'origine. Mais si l'on veut rigoureusement calculer la valeur de l'émigration, il faut en revenir aux dommages principaux dont nous avons parlé et mettre au passif une somme qui ne laisse aucune marge à l'actif. Même dans le cas où l'on a un actif au point de vue financier, cet actif ne représente certainement aucun bénéfice économique, mais tout au plus un mal nécessaire que l'on devrait, si possible, éviter. Et nous ne dirons pas combien il est triste pour un pays de solder sa balance des payements internationaux par une exportation d'hommes.

Il y a cependant d'autres avantages qui compensent les dommages secondaires de l'émigration : les émigrés donnent une impulsion à l'exportation nationale en important des marchandises de la mère patrie. Quand des citoyens se sont établis dans un pays étranger en nombre important, l'économie de l'Etat d'origine est également poussée à développer son activité dans ces contrées, à y fonder des maisons de commerce, des banques, à y employer des capitaux en entreprises industrielles et commerciales. Une grande partie des bénéfices provenant de ces placements retournent ensuite dans la patrie.

Ces utiles effets de l'émigration n'ont été constatés cependant que dans les cas où les émigrants se dirigèrent vers l'étranger pour des causes économiques d'ordre supérieur, comme ceux de l'Angleterre, de la France et de l'Allemagne ; tandis que d'habitude la grande masse des émigrants conserve bien rarement assez d'esprit de nationalité, pour s'assurer, lors d'un achat, si la marchandise provient de leur pays : c'est plutôt le bas prix qui les guide.

Il est cependant nécessaire de noter que l'émigration italienne en Amérique a été la cause d'une augmentation importante de l'exportation nationale. Mais on ne peut pas en dire autant de l'émigration de l'Autriche-Hongrie et de la Russie ; de sorte que cette augmentation de l'exportation italienne n'est peut-être pas due autant à l'émigration elle-même, qu'à l'œuvre active et courageuse des exportateurs italiens.

Ce que nous disons en ce moment rentre dans cet ensemble de problèmes que l'on a l'habitude de désigner par l'expression « politique de l'émigration ». Cette dernière a toujours été en étroit rapport avec la direction générale de la politique économique internationale, dont elle a suivi les tendances. A l'époque du mercantilisme on eut recours aux prohibitions, parce que l'on voyait dans l'accroissement de la population la condition principale de l'augmentation de la production et d'une balance commerciale favorable. Le libéralisme économique, qui représente en ligne évolutive la réaction contre le système mercantile des prohibitions, craignit au contraire que l'augmentation de la population ne fut nuisible ; et des hommes comme Robert Malthus et R. von Mohl en arrivèrent même à conseiller une émigration forcée. Mais depuis cette époque le système des prohibitions et des impositions commença à être abandonné ; aujourd'hui les limitations se réduisent à de simples mesures de police et de caractère social (tant qu'il ne s'agit pas de questions

concernant le service militaire). Les lois des différents Etats sur l'émigration traitent les matières suivantes : contrôle sur les agents d'émigration, protection des émigrants contre des appâts trompeurs et des propositions captieuses, fixation du prix des billets de passage, logement et entretien des émigrants dans les ports et sur les navires, service de renseignements officiels aux émigrants, but de l'émigration, protection des émigrants dans le pays de destination. La politique de l'émigration doit surtout veiller à ce que les émigrants partent, dans la mesure du possible, de ports nationaux en se servant de bateaux nationaux, à ce qu'ils choisissent comme but le territoire étranger le plus convenable et à ce que, trouvant protection et bien-être dans leur nouvelle patrie ils ne cessent pas d'y être économiquement utiles au pays d'origine, au moins en achetant des produits nationaux, en se servant pour leurs opérations de banque d'établissements de crédit nationaux, etc. C'est dans ce domaine que rentre aussi la question de la perte de la nationalité de la part des émigrants. Ici le pays d'origine aura tout intérêt, tant du côté politique que du côté économique, à ce que l'émigration ne porte pas à la dénationalisation, c'est-à-dire que les citoyens émigrés ne perdent pas ou ne renoncent pas à leur nationalité et à tenir, au contraire, continuellement leur attention éveillée sur les destinées de la patrie et sur ses intérêts économiques.

Le fait que le pays d'origine prend une part aussi active à la protection des émigrants peut évidemment heurter les intérêts des pays d'immigration. Ici se pose le problème suivant : des conflits d'intérêts peuvent-ils surgir du mouvement des personnes, surtout du mouvement de migration (émigration) et quels sont-ils ? Nous exposerons dans les pages suivantes la politique d'immigration des Etats vers lesquels est surtout dirigée l'émigration. Notons cependant dès à présent que l'émigration donne effectivement origine à des conflits d'intérêts entre

un Etat et l'autre et que l'on ressent de plus en plus le besoin de les régler par la voie internationale, comme cela a déjà été proposé plusieurs fois ; ce qui démontre une fois de plus que même dans le mouvement économique international une intégration croissante est parallèle à une différenciation progressive : c'est la reconnaissance toujours plus large d'une communauté d'intérêts.

§ 7. — *La politique de l'immigration.*

Les intérêts des Etats qui ont une émigration toujours croissante sont de plus en plus opposés aux intérêts des pays d'immigration. Tant que la population de ces derniers est encore clairsemée et qu'ils ont besoin d'une culture du sol plus intensive et de l'implantation d'industries, ils accueillent volontiers et sans restrictions les étrangers ; ils leur font même des conditions de faveur pour l'achat des terres. Mais lorsque le besoin naturel d'immigration cesse, parce qu'il a plus ou moins atteint le point de saturation, soit pour des raisons démographiques soit à cause du développement de la production, ces pays doivent naturellement procéder à un choix des nouveaux habitants et à l'élaboration de lois d'immigration, surtout lorsque la masse des émigrants est composée en grande partie d'individus incultes et pauvres, quelquefois misérables et même malades.

Elle nous paraît vraiment cruelle et inhumaine, mais certainement raisonnable et justifiable, cette politique qui a inspiré, même récemment, une limitation, qui est allée jusqu'à défendre absolument l'immigration à certains citoyens étrangers ; citons d'une manière particulière les lois sur l'immigration des Etats-Unis d'Amérique (1). La

(1) Pour de plus amples renseignements, v. *Schriften des*

première de ces lois, qui remonte à 1882, fut promulguée pour des raisons de police sanitaire. Mais nous trouvons déjà dans la loi du 26 février 1885 des dispositions basées sur des motifs de politique économique ; en effet, l'immigration est interdite aux étrangers qui immigrent « under contract or agreement to perform labor or service of any kind », c'est-à-dire liés par un accord ou un contrat de travail intervenu avant le départ ; sont exceptés les artistes en général, les acteurs dramatiques, les chanteurs, les domestiques et les ouvriers travaillant dans des industries qui n'existent pas encore aux Etats-Unis. Les travailleurs retenus précédemment par contrat doivent être immédiatement rapatriés aux frais de l'entreprise de navigation qui les a transportés. Le motif déterminant de cette prohibition est clair : les ouvriers américains, qui perçoivent des salaires élevés, doivent être mis à l'abri des conséquences de l'augmentation de l'offre du travail de la part de l'étranger, d'autant plus qu'il s'agit de concurrents dont le genre de vie est à un niveau bien moins élevé. La loi de 1891 accueillit de nouveau les dispositions susdites, mais elle était surtout dirigée contre l'immigration d'individus pauvres ou criminels. Mais comme pendant ce temps l'élément immigrant avait changé et que la grande masse était formée de gens provenant des régions ou des pays les moins cultivés (Russie, Hongrie, Galicie, Italie méridionale), l'Union nord-américaine se vit contrainte de rendre plus rigoureuses les dispositions relatives à l'immigration en y introduisant spécialement l'obligation pour tout immigrant de posséder une certaine somme d'argent au moment de son débarquement.

La tentative faite en 1906 de rendre la loi encore plus sévère en y introduisant l'obligation de l'instruction, ne réussit pas dès le début. L'Union arriva, au contraire, à

Vereines für Sozialpolitik, fasc. 49, I vol., et le Rapport de l'office d'immigration des Etats-Unis.

interdire l'immigration d'ouvriers à salaire peu élevé d'une race déterminée, les ouvriers chinois, non seulement par les lois de 1882 et de 1888, mais même au moyen d'une vraie convention avec la Chine (acte d'exclusion de 1904). L'Australie et, récemment, la République de Panama ont interdit l'immigration chinoise.

Au point de vue du droit international et de la politique économique on ne peut rien objecter à de semblables prohibitions, lorsque ces dernières, comme les lois nord-américaines citées, sont appliquées uniformément à tous les Etats, ou bien que, comme dans le cas des ouvriers chinois, on arrive à une convention avec le pays intéressé.

Quant à l'économie du pays d'immigration, on a avancé en faveur ce genre de restrictions l'argument suivant très juste en apparence : les ouvriers à bon marché rabaissent les salaires et contribuent, par conséquent, à diminuer le coût de production. En effet les organes législatifs nord-américains suivirent ce concept chaque fois qu'ils repoussèrent des limitations trop grandes à l'immigration, surtout celle qui exigeait un pécule très élevé. Mais en dernier lieu les représentants des ouvriers et d'autres hommes politiques, même de nombreux industriels, surent convaincre le législateur qu'un abaissement du niveau des salaires aurait produit une diminution des ressources disponibles dans la grande masse de la population, qui aurait acheté en bien moins grande quantité tant les produits de l'agriculture que ceux de l'industrie, ce qui aurait produit une péjoration du genre de vie et par conséquent des effets nuisibles à la race ; phénomène d'autant plus grave que l'admission d'immigrants dégénérés ou déchus est déjà par elle-même préjudiciable à la race.

Le *bill* contre l'immigration chinoise, bien qu'il provienne d'une convention, fut et continue d'être pour le peuple chinois une *diminutio capitis* offensive, contre laquelle la Chine tenta à plusieurs reprises de se rebeller.

Quand en 1902 et en 1904 les Etats-Unis voulurent rendre ce *bill* plus rigoureux en étendant la prohibition d'immigrer, même à d'autres immigrants qu'aux salariés et aux voyageurs chinois, la Chine protesta énergiquement et prétendit conclure de nouveaux accords. Les tentatives de 1905 durèrent si longtemps que l'on vit éclater en Chine contre les Etats-Unis le fameux mouvement de boycottage dont les conséquences furent plutôt lourdes pour l'exportation américaine en Chine (1). Ce furent les autres pays qui font le commerce d'exportation avec la Chine et spécialement le Japon qui en tirèrent avantage. Ce qui prouve que même le mouvement international des personnes peut donner lieu à des faits qui ont une répercussion directe sur le commerce international.

Il faut noter que d'autres Etats, parmi lesquels quelques-uns des anciens Etats industriels de l'Europe, qui ont un excédent d'immigrants, ont aussi des tendances à régler et même, étant donné certaines conditions, à interdire l'immigration (Angleterre, Allemagne et France).

Pour le moment il n'y a que l'Angleterre, le plus ancien Etat industriel et exportateur, qui ait fait quelque chose de positif dans ce sens ; mais il faut observer que déjà auparavant quelques colonies anglaises avaient promulgué des lois sur l'immigration. L'*Aliens act* de 1905 réglemente minutieusement l'immigration, la police des ports, la procédure, les pénalités, la compétence des autorités, donne le concept d' « immigrant » (2) et qualifie d' « undesirable immigrants » ceux qui : *a*) sont dépourvus de moyens et ne prouvent pas qu'ils peuvent s'entretenir décemment eux-mêmes et les parents inhabiles au travail qui les accompagnent ; *b*) les fous, les idiots, ou en général les malades ou les incapables, c'est-à-dire les

(1) V. *Oesterr. Monatsschrift für den Orient*. Vienne, mai 1906.

(2) Est émigrant tout passager de IIIe classe qui ne peut pas prouver qu'il n'est dans le Royaume-Uni que provisoirement ou de passage.

individus qui, selon toute probabilité, devront tomber à la charge de l'assistance ; *c*) ceux qui ont été condamnés à l'étranger pour un délit prévu dans un traité d'extradition, sauf les délits politiques ; *d*) ceux qui ont été légitimement expulsés d'après la loi (*expulsion order*). Cependant lorsqu'un émigrant peut démontrer qu'il entre dans le territoire britannique pour éviter d'être persécuté ou puni pour des motifs religieux ou pour des délits politiques, il doit être admis et ne peut être repoussé pour le seul motif qu'il est sans ressources ou parce qu'il pourrait être à la charge de l'assistance publique.

Une forte agitation pour et contre cette loi eut lieu en son temps en Angleterre et même sur le continent. Mais il est certain que durant ces dernières années une grande quantité de malheureux provenant des pays orientaux de l'Europe, émigrèrent dans le Royaume-Uni ; ils contribuèrent à l'abaissement des salaires et au renforcement du « sweating-system » et ils sont considérés, par conséquent, comme des émigrants indésirables pour les mêmes raisons qu'aux Etats-Unis d'Amérique. La teneur de la loi et davantage encore la manière dont elle est appliquée (1) démontrent qu'elle n'était pas destinée à avoir de très graves effets, et que l'Angleterre représente toujours ce qu'elle a été jusqu'à présent, un asile pour tous ceux qui y recherchent un abri contre les persécutions religieuses ou politiques.

(1) En janvier 1906, 21.986 étrangers débarquèrent dans les ports anglais ; sur ce nombre, 89 furent définitivement repoussés ; les données respectives pour février et mars de la même année sont : 22.215 et 50, 39.815 et 29.

§ 8. — *Nécessité de régler par des mesures internationales l'émigration et l'immigration.*

Le besoin de régler l'émigration, en faveur des Etats intéressés, au moyen de conventions internationales, se fait de plus en plus vif. Il est évident que les conflits d'intérêts auxquels donne lieu le mouvement international des personnes ne sont pas tels qu'on doive pour les résoudre en venir à une guerre ou à une lutte de longue durée, ayant un caractère de politique économique (boycottage, prohibition d'immigrer), mais qu'ils doivent être réglés au moyen d'accords internationaux, c'est-à-dire en appliquant le principe de la communauté d'intérêts.

Ces mesures de nature internationale ont déjà été plusieurs fois l'objet de tentatives et de propositions. L'Institut de droit international approuva déjà en 1896 et en 1897 un projet de convention, qui a pour base des principes que l'on peut appliquer avec succès. Il y a quelques années, l'ex-président des Etats-Unis, Théodore Roosevelt, fit de nouvelles propositions concrètes à cet égard. D'ailleurs, certaines questions relatives au mouvement des personnes ont déjà été réglées ; le droit des étrangers d'établir leur domicile et de développer leur activité dans un pays, dans les traités d'établissement ; l'*exequatur* et l'envoi de consuls, dans les conventions consulaires ou dans les traités généraux de commerce ; la protection contre la prostitution des femmes émigrantes ; la naturalisation des émigrants dans les conventions dites de Bancroft, ainsi nommées parce que l'initiateur en fut Georges Bancroft (1800-1891), ambassadeur des Etats-Unis à Berlin, qui y consacra pendant de longues années une grande partie de son activité. Cependant nous n'avons pas encore un accord général qui fixe les principes fondamentaux relatifs à l'admission des émigrants ; les intérêts des Etats

ayant une forte émigration sont trop différents, non seulement dans leurs rapports réciproques, mais encore des intérêts des pays d'immigration. Mais si l'émigration de l'Europe, de la Chine et récemment même de l'Union nord-américaine continue à augmenter comme elle l'a fait jusqu'ici, les Etats devront absolument convoquer une conférence et en venir à une convention sur l'émigration, car la situation actuelle n'est satisfaisante ni au point de vue du droit international, ni au point de vue de la politique économique; d'autre part, tous les Etats ont intérêt à régler cette matière d'un commun accord.

Il est à prévoir que le stade final de l'évolution du mouvement international des personnes sera la complète liberté d'accès et de séjour des étrangers et la jouissance des mêmes droits que les citoyens sous le rapport économique et de droit personnel, au moins dans les Etats qui font partie du concert des nations civilisées.

Il est admissible que l'on fasse exception à ce principe, lorsqu'il s'agit du service militaire, des droits et des obligations politiques, ou bien lorsqu'il s'agit de délinquants, d'étrangers pouvant causer des ennuis au point de vue politique. Le principe fondamental est donc celui de la communauté d'intérêts. L'Union nord-américaine maintiendra-t-elle en vigueur les restrictions que nous avons déjà mentionnées, et l'Angleterre abrogera-t-elle sa loi récente sur l'immigration ? Ce n'est qu'une question de temps.

Ce serait certainement une œuvre scientifique digne d'éloge de recueillir et d'étudier toutes les lois nationales et toutes les conventions internationales qui traitent du mouvement international des personnes. Le grand développement de ce mouvement demande que les Etats civilisés arrivent à des accords sur toutes les questions de droit et de fait concernant ce sujet et spécialement sur les principes que doit prendre pour base le droit d'immigration et d'émigration, le droit des étrangers de s'établir, d'exercer certaines professions ; que l'on fixe les cas dans

lesquels un Etat peut exercer le droit d'expulsion ou de non admission, les cas d'acquisition ou de perte de la nationalité, de rapatriement, etc.

Le mouvement des personnes est devenu tellement intense que les citoyens de tous les Etats civilisés ont un intérêt bien justifié à voir enfin ces problèmes clairement définis et à savoir s'ils peuvent séjourner à l'étranger dans un lieu déterminé et à quelles conditions. L'intervention diplomatique des consuls est un moyen auquel on ne doit pas recourir actuellement, si possible, et qui désormais n'est plus à même d'accorder la protection que l'on trouve dans les dispositions juridiques fixées dans les traités internationaux.

CHAPITRE V

LE MOUVEMENT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL. — LES CHOSES

§ 1. — a) *Les moyens de communication et de transport et leur évolution.*

Exposé historique.

L'histoire des moyens de communication et de transport nous présente aussi une évolution progressive dans le sens d'une structure toujours plus complexe, à laquelle correspond une multiplication d'organes.

Il suffit de penser à la différence entre la technique du commerce dans des temps reculés et celle de notre époque. Si, en ces temps-là, quelqu'un voulait vendre des objets, il devait se rendre personnellement chez les acheteurs éventuels ou se trouver présent aux marchés qui avaient lieu périodiquement ; dès que la vente était conclue il en recevait à l'instant la valeur correspondante en nature (troc), c'est-à-dire que le vendeur devenait à son tour acheteur, — ce n'est, en effet, qu'à une époque relativement récente que remonte l'invention d'un moyen d'échange particulier, différent des objets vendus ou achetés : la monnaie. Aujourd'hui on expédie les marchandises à des acheteurs éloignés de milliers de kilomètres et elle leur arrive ponctuellement ; les commandes peuvent se faire télégraphiquement, et le contact personnel entre acheteurs et vendeurs peut être substitué par un câble sous-marin ou même par les ondes de l'air,

au moyen de la télégraphie sans fil ; le téléphone rapproche les uns et les autres de distances de plus en plus grandes.

L'augmentation des affaires commerciales détermina l'évolution des moyens de transport, et le perfectionnement de ces derniers donna à son tour une impulsion au mouvement commercial.

Le commerce primitif consistait, comme on le sait, en échanges entre voisins ; la marchandise passait de main en main, de tribu en tribu. Le commerce maritime était limité, parce qu'on ne connaissait que très imparfaitement l'art de construire des navires ; ce que nous appelons déjà à l'époque historique, l'art de la construction navale et la navigation avaient fait si peu de progrès dans les temps antiques, que l'on évitait le plus possible les voyages pendant la saison d'hiver ; le brouillard et les tempêtes provoquaient une terreur indicible ; les plus hardis navigateurs de l'antiquité eux-mêmes, les Phéniciens, les Grecs, les Carthaginois ne furent pendant longtemps que des navigateurs de petit cabotage ; le produit d'un territoire ne pouvait arriver dans un pays quelque peu éloigné qu'à travers une série d'intermédiaires et après de nombreuses escales. Les Phéniciens furent les premiers qui utilisèrent la force du vent et la substituèrent à l'œuvre des rameurs et qui, à l'aide de l'observation des astres et en fixant l'étoile polaire comme extrême nord, entreprirent les premiers voyages au long cours. La construction et l'organisation des ports correspondirent à ce progrès. Mais combien de temps s'écoula avant qu'un pilote pût avoir devant les yeux, dessiné sur une petite feuille, l'océan dans tous ses détails ; avant qu'il fût possible, grâce à l'invention de la machine à vapeur et de l'hélice, de transporter régulièrement avec vitesse et à bon marché des multitudes d'hommes et des masses de marchandises, comme cela eut lieu seulement vers la fin du XIXe siècle. L'exemple suivant démontre clairement le développement qu'a pris

le commerce international par suite des progrès de la navigation (1). H. Büsch, qui vécut au commencement du XIXe siècle, croyait que le commerce d'outre-mer serait toujours contraint, à cause de la longueur du voyage et des difficultés de transmettre les renseignements, de se faire dans des limites déterminées et par des routes fixes, bien précisées. A peine croyait-on encore vers 1840 qu'il fût possible d'établir des prix mondiaux de marché, comme ceux du blé. Combien Büsch fut un mauvais prophète, les données exposées par A. V. Peez nous le démontrent (2) : « Par les anciennes routes mal construites et mal entretenues on pouvait transporter du blé à une distance de 100 kilomètres pour 12 marks par quintal. Les premiers chemins de fer le transportaient pour le même prix à une distance de 1.500 kilomètres : en Amérique, en 1899, on pouvait transporter pour 12 marks un quintal de blé à une distance de 4.500 kilomètres. Transporté par mer, un quintal de blé peut faire pour 12 marks un voyage de 25.000 kilomètres. De sorte que le transport par mer est devenu 250 fois meilleur marché que le transport par terre il y a quelques siècles. »

Il est inutile de dire quelle importance ont eu les moyens de transport sur le développement du mouvement économique international. Si l'on observe les phases de développement par lesquelles a passé la navigation — d'abord à rames, puis à voile, et à vapeur — et le transport par terre — de la traction au moyen de la force animale jusqu'à la traction à vapeur et à la traction électrique, à l'automobilisme et à la navigation aérienne, on en comprend tout de suite la grande importance au point de vue de la politique commerciale.

En effet, les moyens de transport eux-mêmes ont acquis

(1) *Sämtliche Schriften*, Vienne, 1816, IIe vol., cité par H. Sievekind, *Die mittelalterliche Stadt* dans la « Vierteljahrschrift für Sozial-und Wirtschaftsgeschichte », IIe vol., 2e fasc.

(2) *Zur neuesten Handelspolitik*, Vienne, 1895.

une influence directe sur la politique économique internationale (V. § 2). Pourrait-on concevoir, par exemple, à notre époque, les préceptes et les prohibitions des partisans du mercantilisme, ou bien le protectionnisme national et continental actuel pourrait-il avoir une efficacité quelconque, si les dirigeables faisaient le service de transport des marchandises ? Le développement des moyens de transport qui eut lieu au XIX[e] siècle contribua énormément non seulement à l'augmentation du trafic des marchandises, mais encore au mouvement des personnes, et le perfectionnement du service de transmission des renseignements donna à l'un et à l'autre une puissante impulsion ; de plus, ce dernier rendit possible le commerce international des capitaux dans les proportions colossales que nous connaissons déjà.

§ 2. — b) *Les moyens de transport et la politique douanière.*

Malgré le développement extraordinaire des moyens de transport, dont l'effet a été de faciliter le commerce et de le rendre plus accéléré et meilleur marché, la politique économique n'a pas progressé dans le même sens, comme nous le démontrerons plus tard. Il y a même plus : certains voudraient mettre les moyens de transport au service du système de la politique commerciale dominant à un moment donné, les détournant ainsi de leur fonction de propulseurs du commerce.

Deux économistes autrichiens (1) ont soutenu que les tarifs de chemins de fer devraient être subordonnés à la politique commerciale, c'est-à-dire actuellement, dans l'Europe centrale, aux exigences du protectionnisme national. Comme les tarifs de chemins de fer, disent-ils, peu-

(1) *Die Eisenbahntarife in ihrer handelspolitischen Bedeutung*, Ernest SEIDLER et A. FREUD, Leipzig, 1904.

vent exercer une grande influence sur les conditions dans lesquelles se produit la concurrence entre deux Etats, cette influence doit être dirigée de manière à ne pas mettre obstacle à la politique commerciale du pays, mais à la favoriser.

D'abord, les tarifs de chemins de fer devraient s'opposer à l'importation : non seulement les marchandises étrangères ne devraient donc pas jouir d'un tarif plus bas que les marchandises similaires nationales, mais elles devraient encore payer des prix de transport plus élevés ; on demande même que les marchandises étrangères soient complètement exclues de tout rabais de tarif de transport, même lorsque cela serait nécessaire pour des raisons de concurrence entre les lignes nationales et des réseaux étrangers. Seidler et Freud continuent en disant que, tout en réservant toutes les mesures douanières au pouvoir législatif, les modifications des tarifs de chemins de fer pourraient s'effectuer par voie administrative. Nous ferons observer qu'il n'est pas douteux que l'on puisse, à l'aide d'un tel moyen, faire de la politique douanière protectionniste d'une manière plus commode et moins apparente que celle qui se base sur les tarifs douaniers. Quant à l'exportation nationale, les deux auteurs disent qu'on devrait la favoriser en introduisant des tarifs de faveur spéciaux, moins élevés que les tarifs ordinaires pour le commerce intérieur ou pour les marchandises importées, au moyen de prix de transport combinés par terre et par mer, etc.

Le but fondamental de cette politique des transports serait le suivant : empêcher l'importation lorsqu'elle fait concurrence aux produits nationaux, donner le plus grand développement possible à l'exportation. C'est, comme on le voit, l'application fidèle du concept des anciens partisans du mercantilisme, qui auraient certainement suivi une même ligne de conduite si les chemins de fer avaient existé à cette époque. Pour appliquer d'une manière plus pratique cette politique des transports basée sur le mer-

cantilisme, les auteurs proposent d'en user comme de la politique douanière, c'est-à-dire d'introduire dans les traités de commerce non seulement les principes généraux et formels du commerce par voie ferrée et par mer des Etats contractants, mais de fixer d'un commun accord les prix des tarifs autonomes de transport, d'une manière analogue à ce que l'on fait actuellement pour les taux de droit dans les tarifs douaniers.

Toutefois les contractants ne devraient pas être mis dans des conditions de « parité », c'est-à-dire de parfaite égalité formelle, puisque la quantité ou la qualité des marchandises qui passe la frontière peut avoir pour l'économie de l'un des deux Etats une importance très diverse que pour celle de l'autre ; on devrait donc établir des tarifs conventionnels de transport en tenant compte des circonstances particulières et concrètes des deux parties (individualisierende Frachttarifverträge), en abandonnant le principe de la parité de traitement, comme on l'entend actuellement.

Il n'est pas difficile de critiquer une politique des transports ainsi conçue, et E. Angel et Franz Hilscher l'ont déjà très bien fait (1). On devrait la combattre ne seraitce que parce qu'elle est pratiquement inapplicable, comme doit l'admettre quiconque connaît le chaos qui règne dans tous les pays en matière de tarifs de chemin de fer (2).

Comment est-il possible de réussir, au moins pour le moment, à établir des prix de transport conventionnels ? Les représentants des deux Etats contractants emploieraient des années pour étudier les tarifs à modifier et devraient ensuite prolonger les négociations pendant des années et des années ; de sorte que lorsqu'ils finiraient par être d'accord sur tous les points, leur travail de patience pourrait être détruit par des circonstances surve-

(1) *Oesterreichische Einsenbahnzeitung*, 15 juin 1905.

(2) Voir Eug. G. Spera, *Istituzioni di economia dei trasporti e delle comunicazioni*, Rome, 1910, vol. I, p. 139 et suiv. [N. D. T.].

nues dans l'entre-temps, par exemple, par la construction de nouvelles lignes de chemins de fer, ou de routes, ou de canaux, qui déplaceraient complètement les bases du calcul et des négociations, phénomène qui se produit même jusqu'à un certain point, *mutatis mutandis*, pour les tarifs douaniers.

Du reste la valeur de tarifs de transport conventionnels de ce genre serait bien mince, du moment qu'ils peuvent être soumis à des changements par voie administrative. Quel système de tarifs plein de confusion il en résulterait ! Nous croyons que l'idée de Seidler et de Freud doit être rejetée pour le seul fait que l'on introduirait dans la politique économique, sans aucune nécessité, un élément de trouble, dont l'utilité est bien loin d'être démontrée. On tenterait d'ébranler un principe qui a acquis une importance de plus en plus grande : la marchandise étrangère qui parcourt la même ligne et dans la même direction ne doit pas voyager à des conditions plus défavorables que la marchandise nationale (1). Ce principe a si bien fait ses preuves et est entré avec tant de succès dans les habitudes que, loin de l'affaiblir, on devrait le défendre contre des attaques éventuelles directes ou indirectes, parce qu'il n'est pas rare de voir les intéressés réclamer une augmentation des tarifs de transport pour les marchandises d'importation et un abaissement de ces mêmes tarifs pour les marchandises d'exportation ; et ils y réussissent quelquefois en mettant en action toute leur habileté.

L'augmentation et l'abaissement des tarifs ont cependant leurs limites naturelles dans la nécessité de ne pas faire descendre le revenu des chemins de fer au-dessous d'une limite minimum. Quant aux lignes privées, l'Etat peut faire bien peu ; d'autre part les chemins de fer de l'Etat doivent donner également eux aussi un revenu permettant de fournir au moins un modeste intérêt au capital placé,

(1) Cfr. art. 15, 1er alinéa, du traité de commerce entre l'Empire d'Allemagne et l'Autriche-Hongrie du 25 janvier 1906.

dans le cas contraire ce serait l'ensemble de la population qui devrait combler le déficit au moyen de l'augmentation des impôts ou du prix pour le transport des voyageurs, etc. De plus si les frais de transport des marchandises importées augmentaient, il pourrait se produire, au moins pour certains articles, une diminution ou la cessation du commerce d'importation, ce qui ne serait pas compensé, sinon dans des cas exceptionnels, par le bénéfice donné par l'augmentation du commerce d'exportation provoquée par l'abaissement des tarifs.

Mais indépendamment de ces considérations qui démontrent que le principe de Seidler et de Freud est inacceptable *a limine*, il y a plusieurs autres raisons qui l'infirment. En premier lieu celles qui ont un caractère de politique douanière : dans le calcul qui sert de base pour fixer les tarifs on tient déjà compte des frais de transport des marchandises : les intéressés mettent même à la disposition des négociateurs des données précises et détaillées sur les frais de transport que doivent supporter tant les matières premières que les produits manufacturés destinés à l'exportation. On ne peut donc pas mettre deux fois en compte les frais de transport, une fois dans le tarif douanier et une autre fois dans le tarif des transports. Même lorsque la protection d'un produit donné peut être considérée comme justifiée, elle doit être uniquement effectuée au moyen du droit de douane et non par des moyens subsidiaires indirects comme les tarifs de transport, qui sont soumis à l'arbitraire du pouvoir exécutif sans contrôle suffisant. La thèse des deux auteurs, portée à ses dernières conséquences, conduirait à ceci : toutes les matières premières qui ne sont pas produites à l'intérieur et qui ne font concurrence à aucune marchandise nationale devraient être importées exemptes de frais de transport. D'autre part, les acheteurs d'une marchandise nationale, dont les producteurs réunis en syndicat ou en trust imposent des prix élevés, devraient à leur tour bénéficier

d'un rabais du tarif de transport pour l'importation de la même marchandise, et cela avec d'autant plus de raison que les consommateurs représentent l'intérêt général, tandis qu'on ne peut pas en dire autant d'un syndicat de producteurs.

Il y a encore contre la réforme de Seilder et Freud des raisons qui ont un caractère de politique commerciale.

Certes, nous sommes tous d'accord sur ce point, que les produits nationaux ne doivent en aucune manière être soumis à un régime de tarifs plus défavorables que les produits étrangers ; cela est clair et indiscutable. Mais si les marchandises importées devaient supporter des frais de transport plus élevés que les marchandises nationales, les Etats intéressés se verraient obligés d'adopter des mesures analogues et d'élever leurs tarifs de chemins de fer et de douane, ce qui pourrait causer à l'exportation nationale un dommage bien plus grand que ne serait le bénéfice qu'elle pourrait retirer en mettant obstacle à l'importation à l'aide d'un régime défavorable de tarifs de transport. On peut faire un raisonnement analogue au sujet des tarifs de transport pour l'exportation. Ils seraient destinés à produire le même effet que les anciennes primes d'exportation, parce que la prime, au lieu d'être effectivement payée, le serait sous forme de rabais du tarif de transport. Mais les Etats dans lesquels sont importées les marchandises qui jouissent dans le pays de provenance, jusqu'à la frontière, d'un rabais dans les tarifs de transport, pourraient adopter contre les tarifs spéciaux de transport de l'Etat exportateur des mesures analogues à celles contre les primes d'exportation, pour en paralyser les effets : c'est-à-dire imposer des droits supplémentaires, là où les conventions stipulées le permettent, ou augmenter leurs tarifs de transport pour les importations. En suivant cette voie on arriverait à une guerre régulière de tarifs de transport, régime qui peut être utile à un groupe d'intéressés mais non, certainement, à l'économie nationale en géné-

ral. Expérience faite, on ressentirait la nécessité de revenir à l'ancienne méthode, au traitement de parité.

Il faut donc bien se garder de conseiller d'augmenter encore de un les cas déjà nombreux d'un conflit possible d'intérêts. De sorte que la réforme proposée par Seilder et Freud paraît destinée à n'avoir aucun succès. Elle a toute l'apparence de servir des intérêts particuliers plutôt que ceux plus vastes et qui doivent prévaloir de l'économie nationale tout entière.

Nous examinerons maintenant la politique économique dans sa tendance à favoriser, dans le domaine du commerce, la communauté d'intérêts au moyen d'actes d'entente internationale.

§ 3. — c) *Communauté d'intérêts dans le trafic.*

La grande diversité que présente la législation des chemins de fer dans les différents pays a fait depuis longtemps déjà éprouver le besoin d'arriver aussi dans cette matière à des ententes internationales. Dès 1874 deux avocats suisses, MM. de Seigneux et Christ, avaient soumis à la discussion publique des propositions concrètes à cet égard. La Suisse et les administrations des chemins de fer des pays voisins comprirent ainsi bientôt l'utilité de résoudre d'un commun accord, plutôt qu'isolément avec un esprit d'hostilité, les questions les plus importantes d'intérêt commun relatives au trafic des chemins de fer. C'est pourquoi se formèrent les « Unions des chemins de fer », c'est-à-dire l'union de plusieurs administrations de chemins de fer, d'un ou plusieurs Etats, dans le but de favoriser le trafic dans les rapports réciproques, en réglant d'un commun accord le mouvement des chemins de fer, en construisant en commun des moyens de transport, en établissant des tarifs conventionnels, etc.

Parmi les organisations de ce genre les plus impor-

tantes il faut noter l' « Union des administrations des chemins de fer allemands » (Verein deutscher Einsebahnverwaltungen) fondée en 1846. Des unions se formèrent aussi pour régler en commun une branche déterminée du trafic, par exemple, celle pour le trafic des ports allemands, autrichiens et hongrois.

Mais la diversité qui régnait dans le droit des chemins de fer était trop grande, pour que des actes d'entente ayant un simple caractère privé, scientifique ou commercial, aient pu suffire à satisfaire aux exigences du trafic international. Il fallait pour cela une convention entre Etats, qui fixât les principes fondamentaux du droit des chemins de fer, applicables aux Etats contractants dans leurs rapports récipropres. Cette convention, signée à Berne le 14 octobre 1890 par la plus grande partie des Etats continentaux de l'Europe, entra en vigueur en 1893. Elle envisage toutes les expéditions de marchandises transportées par voie ferrée du territoire de l'un des Etats adhérents à celui d'un autre Etat adhérent, accompagnées d'une feuille spéciale conventionnelle de transit. Elle contient, en outre, les dispositions fondamentales sur l'acceptation, le transport, la livraison des marchandises, sur la responsabilité en cas de perte, de dommage ou de retard dans la livraison (1), sur le droit de recours réciproque des administrations de chemins de fer et sur la procédure relative (jugement arbitral). Un « Bureau central pour les transports internationaux par voie ferrée » fut créé à Berne pour l'expédition des affaires ordinaires, il fonctionne aussi comme tribunal arbitral sur la demande des intéressés (Voir ch. IX, § 14).

La convention de Berne a essentiellement un contenu formel ; elle règle l'application, le schéma des tarifs, mais elle n'entre pas dans le fond de la question, en fixant, par

(1) Cette responsabilité est réglée plus rigoureusement sous le rapport du commerce international que sous celui du commerce intérieur.

exemple, les prix. Les administrations des chemins de fer de plusieurs pays ont, au contraire, réglé d'importantes questions de fond, en stipulant entre elles des accords qui établissent de vrais tarifs syndiqués, règlent la répartition du trafic, etc.

Cependant la convention de Berne a créé d'importantes règles juridiques internationales, tant en ce qui concerne le droit commercial (droit de transport) que la procédure ; il ne s'agit pas seulement de dispositions pour les cas de conflits juridiques, comme cela a lieu en droit privé, mais bien d'un vrai droit positif international. Si, pour ces raisons, la Convention de 1893 est un grand progrès sous le rapport juridique, son importance n'est pas aussi grande au point de vue du commerce et de la politique économique, parce que, tout en ayant facilité de beaucoup le trafic, elle est bien loin de l'avoir porté à ce degré d'internationalisation dont on ressent si vivement le besoin. C'est pour cela que s'est présentée plusieurs fois la nécessité du tarif schématique international propre à éliminer les différences et les contradictions multiples qui se rencontrent dans le classement des marchandises dans les divers pays (1). Le congrès international des chemins de fer tenu à Saint-Pétersbourg en 1892 considéra que ce problème était trop difficile pour qu'on pût le résoudre à ce moment-là, mais il recommanda cependant d'étudier le moyen d'établir

(1) Les raisons pour lesquelles les tarifs forment une matière très compliquée dérivent de la nature même des choses : les marchandises les plus variées, les intérêts les plus différents doivent y être considérés sous mille aspects divers ; les frais de transport varient d'une administration de chemins de fer à l'autre, etc. Mais il y a une cause créée artificiellement, c'est la confusion que l'on fait entre la politique douanière et la politique des transports : en donnant la préférence à la production locale, en favorisant les syndicats industriels, les cartels et autres choses semblables ; ce qui n'a absolument rien de commun avec un système de tarifs de transport considéré en lui-même et pour lui-même.

un tarif commun pour l'expédition directe des marchandises en grande vitesse.

Le transport international des voyageurs provoqua aussi des accords internationaux pour le règlement de plusieurs questions ; en 1886, sur l'initiative de la Suisse, on approuva les dispositions relatives à l'unité technique du matériel roulant (écartement, dimension des voitures, etc.) et au transit des voitures ; les conférences horaires internationales se réunissent deux fois par an. On n'a pas encore réussi, cependant, à adopter des dispositions internationales pour régler les rapports juridiques entre le public et les chemins de fer.

Notons encore l'introduction (1894) du temps unitaire en Europe (selon trois zones : temps moyen de l'Europe orientale, centrale et occidentale). En 1905, la Suisse soumit aux Etats adhérents à la Convention de Berne le projet d'établir, d'un commun accord, des principes uniformes même pour le transport international des voyageurs et des bagages. On peut considérer comme un succès partiel des propositions suisses les accords intervenus entre les Etats de l'Europe centrale pour rendre plus rapide et plus aisée la visite douanière des transports par chemins de fer.

De sorte qu'actuellement les trains qui transportent des voyageurs et des marchandises peuvent passer la frontière sans un trop long arrêt, même pendant la nuit. Les marchandises qui voyagent en wagons spéciaux et les bagages consignés au lieu d'être soumis à la visite douanière au bureau de douane de la frontière, peuvent l'être au bureau du lieu de destination, là où il en existe ; le bagage à main, au contraire, est visité dans le train.

§ 1. — *Le trafic maritime et son caractère international.*

Le trafic maritime, par le fait qu'il s'exerce à travers des eaux et des ports de différents Etats, en un passage continuel du territoire de l'un à celui de l'autre, a un caractère évidemment international et c'est pourquoi il est basé sur des principes uniformes, sur des règlements internationaux communs. C'est pour cela que les navires battant n'importe quel pavillon, sont soumis, tant en haute mer que dans les ports, aux mêmes règles juridiques, au moins formellement, et que l'on applique le principe de la liberté des mers.

Toutefois, on a imaginé et appliqué des mesures de politique économique dans le but de favoriser le commerce maritime national vis-à-vis de celui des autres nations, telles que l'interdiction d'importer ou de transiter des marchandises dans un pays sur des navires étrangers, l'imposition de droits différentiels sur les importations transportées sur des navires battant pavillon étranger, etc. Actuellement, cependant, on a universellement reconnu le principe de la parité de traitement entre les navires étrangers et les navires nationaux ; le traitement de la nation la plus favorisée est aussi bien valable pour les marchandises étrangères que pour les navires.

Beaucoup d'Etats cherchent à développer la navigation nationale d'une manière analogue à celle employée pour l'industrie et pour l'exportation, et subventionnent avec raison certaines lignes, puisque le commerce extérieur et sa force d'expansion sont en relation directe avec la puissance de la flotte marchande d'un pays, et l'ancien dicton : « le commerce suit le pavillon », n'a encore rien perdu de sa valeur. On comprend donc que les Etats, étant donné la fonction de politique commerciale de la marine marchande, lui accordent une grande attention. Mais il y

a des pays, comme l'Allemagne par exemple, où la marine marchande s'est puissamment développée sans que l'Etat soit intervenu par des mesures de faveur spéciales ou par des secours matériels; de plus, l'histoire nous enseigne que la sollicitude dont l'entourèrent les pouvoirs publics n'eut pas toujours le succès désiré. C'est ainsi que les lois françaises sur la marine marchande (1) ne répondirent pas à ce que l'on en attendait; il en fut de même des lois destinées à donner du développement au « Lloyd autrichien » (2). Ce n'est pas une raison pour rejeter les lois de ce genre, lorsqu'elles sont bien conçues et bien appliquées ; elles peuvent être surtout d'une grande utilité dans les pays qui ont une marine marchande peu développée ou qui ressentent fortement la concurrence de nations maritimes plus anciennes et plus expérimentées. Seulement, il ne faut pas encore dans ce cas tout attendre des lois, parce que le succès dépend surtout de causes plus profondes : de la capacité commerciale des armateurs, de l'activité et du rendement de l'équipage, du travail et de l'habileté des agences, de la vitesse et de la ponctualité des navires, des tarifs peu élevés, des itinéraires bien choisis.

La flotte marchande ne sert pas seulement à un Etat pour des fins commerciales mais aussi pour des buts politiques. La grandeur de la flotte marchande et l'importance de son trafic ont quelque relation avec la puissance de la marine de guerre, qui devrait lui servir de moyen de protection.

Le commerce maritime d'un Etat doit être pris en grande considération quand il s'agit d'augmenter et de renforcer la flotte de guerre. Mais il ne faut pas exagérer l'importance que peut avoir cette dernière sur le dévelop-

(1) Voir le Rapport de la chambre de commerce de Marseille du 19 décembre 1905.

(2) Voir le Rapport du Conseil supérieur de l'industrie (en Autriche) au sujet de quelques questions du trafic maritime.

pement du commerce extérieur d'outre-mer. Les causes qui le rendent florissant sont tout autres que le nombre de vaisseaux de guerre dont un pays dispose. Un écrivain anglais, Norman Angell, dit très justement (1) : « Nous pourrions construire encore 50 *dreadnoughts* et nous n'en vendrions pas un canif de plus à l'étranger ». Il constate encore que quoique l'exportation anglaise au Canada soit sous la puissante protection de la flotte anglaise, quelques Etats dont la marine de guerre est faible ou nulle, comme la Hollande, la Belgique, la Suisse, lui font une forte et croissante concurrence. En effet, ce qu'il y a de décisif pour le commerce extérieur, ce sont les prix et la qualité de la marchandise, la connaissance du marché, l'aptitude des commerçants à s'adapter aux exigences du milieu et au goût des acheteurs, l'excellence des moyens de transport par terre et par mer.

§ 5. — e) *L'importance des câbles sous-marins pour le commerce international* (2).

Ce n'est que dans ces derniers temps que l'on a reconnu toute l'importance commerciale et politique des câbles sous-marins intercontinentaux. Jusqu'en 1905 ce moyen de communication (moyen de transmission des nouvelles des pays transatlantiques) était monopolisé par les compagnies anglaises. Il en résultait que la Grande-Bretagne recevait avant les autres puissances les nouvelles politiques et commerciales originales et que le prix des câblogrammes était très élevé.

(1) Voir Norman Angell, *Die grösste Täuschung*, Leipzig, 1910 ; et R. Kobatsch, *Die wirtschaftliche und finanzielle Bilanz der Rüstungen*, Vienne, 1911.

(2) V. Dr Max Roscher, *Die Kabel des Weltverkehrs*, Berlin, 1911. [N. d. T.]

La France, les Etats-Unis d'Amérique et l'Allemagne cherchèrent à établir pour leur propre compte des lignes de communications sous-marines, et elles y réussirent après avoir surmonté de grandes difficultés financières et techniques. Les intérêts commerciaux et politiques de ces puissances en furent favorisés — et cela n'eut pas lieu, certainement, à l'avantage du commerce anglais — et de plus le tarif des câblogrammes fut notablement réduit.

Comme dans tous les domaines du mouvement économique international, à côté des tendances de la politique économique source d'hostilités, se manifesta bientôt ici aussi la politique pacifique qui vise à éliminer les conflits au moyen d'accords opportuns. On connaît le remarquable traité international pour la protection des câbles sous-marins signé à Paris le 14 mars 1884, modifié en 1886 et en 1887.

Il contient des dispositions intéressantes de droit pénal et de procédure internationale. Il est interdit d'interrompre le service des câbles en les endommageant ou en les coupant ; la contravention à cette disposition est sévèrement punie, et les vaisseaux de guerre ou autres expressément autorisés appartenant à un des Etats contractants peuvent arrêter tout navire suspect d'avoir violé le traité, en dressant procès-verbal de l'opération accomplie. Le coupable est poursuivi et jugé d'après les lois et par les tribunaux de l'Etat dont le navire en contravention bat pavillon.

§ 6. — *Le commerce international des capitaux.*

Le commerce international des capitaux dont nous connaissons déjà l'importance (chap. II, § 8), exerce une influence de plus en plus grande sur les relations économiques et politiques internationales ; on dirait même que son impor-

tance doit dépasser celle de toutes les autres formes de commerce international. Et tandis que d'un côté il vise à rendre plus intense les conflits économiques internationaux, de l'autre il se prête à favoriser et à développer puissamment la communauté d'intérêts.

L'extrême mobilité du capital est la dernière production, le fruit le plus parfait de l'évolution économique moderne, dû en grande partie au commerce international. Déjà depuis longtemps ce dernier rendit nécessaire la création d'une catégorie spéciale de personnes s'occupant de fournir les moyens de rendre plus faciles les échanges ou d'effectuer les payements entre les différents pays en rapports d'affaires entre eux, de convertir une marchandise en une autre (échange), de faire des prêts sur marchandises ou sous d'autres formes. A cela vint s'ajouter plus tard que princes, villes et Etats se trouvaient souvent aux prises avec des difficultés financières et devaient recourir à quelqu'un qui fût à même de subvenir aux nécessités du moment. Tout cela exigeait de fortes disponibilités de capital ; ensuite le progrès des transports par terre et par mer, l'invention de la machine à vapeur et des moyens mécaniques de production firent encore augmenter davantage la demande de grandes masses de capitaux, qui sous l'impulsion du besoin étaient en train de se former et de s'accumuler. Telle est l'origine du capitalisme moderne ; et c'est précisément l'excédent du capital productif qui, avec la surabondance de production, donna aux relations économiques internationales cette puissance extraordinaire qu'elles ont actuellement dans le monde, et qui rendit possible le développement d'une politique coloniale d'expansion et d'impérialisme telle que l'ont faite et la font encore plusieurs grands Etats.

Le capitalisme des diverses unités économiques s'est développé, comme les autres facteurs de leur capacité économique, d'une manière très différente. Celles qui avaient sur les autres quelque supériorité soit au point de

vue démographique, soit au point de vue de la géographie physique ou de la production, arrivèrent à une puissance de capitaux plus grande tant à l'intérieur que dans leurs rapports avec l'extérieur. Quels en furent les effets sur le mouvement économique international ?

Le petit nombre d'auteurs qui, en plus du trafic des marchandises, ont traité du commerce international des capitaux, ne sont pas d'accord pour évaluer ces effets. Que l'on examine à ce propos l'étude de R. Liefmann : « De l'influence du commerce international des capitaux sur les crises économiques » (1). L'auteur n'étudie cependant qu'une partie du problème : l'exportation des capitaux représente-t-elle pour un pays une consolidation de son marché intérieur et une augmentation des moyens d'achat disponibles, et cela jusqu'à quel point ? Liefmann considère surtout si la masse des capitaux exportés est ou non formée par les bénéfices annuels de l'économie nationale, qui sont soustraits à la création de nouvelles entreprises à l'intérieur pour émigrer à l'extérieur.

Sans entrer dans le fond des conclusions auxquelles arrive l'auteur, nous ferons observer que des études de ce genre au sujet des questions relatives au commerce international des capitaux, ne peuvent être solides que si elles ont pour base une statistique exacte et complète du phénomène, statistique qui manque actuellement : les doctrines et les théories formulées sur cette matière sont donc tirées d'hypothèses plus ou moins discutables. En général on peut affirmer que l'exportation des capitaux, qui dans ces cinquante dernières années marque une augmentation progressive et un développement technique (de banque) parallèle, n'est presque subordonnée, si nous faisons abstraction des influences politiques, qu'à des lois et à des causes économiques.

(1) *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* de Conrad, dritte Folge, Bd. XXVII, p. 169 et suiv.

Si le placement des capitaux à l'étranger offre un meilleur revenu (meilleur, après avoir tenu compte du risque, de la situation politique, des difficultés judiciaires en cas de litiges, etc.), le capital disponible y accourt. Et plus le revenu que donne le capital dans les pays qui en ont en abondance est faible, plus grande est l'impulsion qu'il reçoit d'émigrer là où il trouve de meilleurs emplois. Et, au contraire, l'importation de capitaux dans des pays où ils sont rares tend à provoquer l'abaissement du taux de l'intérêt, d'après la loi de la demande et de l'offre, et le capital d'exportation est contraint, par conséquent, à chercher de nouveaux débouchés même dans des pays qui n'offrent pas une forte garantie pour la sûreté des placements.

La question de savoir si l'exportation des capitaux a pour effet un affaiblissement du marché intérieur se rattache à un autre problème très intéressant mais peu étudié, c'est-à-dire aux rapports entre le commerce international des capitaux et les autres branches du commerce international des choses. Il se peut très bien qu'une certaine quantité de capital exporté aurait pu trouver un placement utile à l'intérieur ; mais sait-on pour quelles raisons et dans quels buts cette exportation a été faite ? L'opération financière d'un prêt étranger a peut-être comme corollaire le droit d'obtenir du pays débiteur des fournitures importantes, ce qui veut dire apporter un bénéfice au « marché intérieur » du pays créditeur.

Quelquefois il s'agit d'obtenir de l'Etat étranger l'autorisation d'y implanter des établissements industriels pour la production d'un article, d'une spécialité nationale, parce qu'elle a été frappée d'un droit tellement élevé que le pays intéressé ne pourrait plus trouver aucun bénéfice en l'y exportant ; tandis que la consommation de cette marchandise est tellement forte qu'en la fabriquant sur place, malgré les frais de premier établissement, on en retirerait un revenu important (1). On objecte que l'éta-

(1) Etant donné les rapports étroits qui existent entre les

blissement de ces industries à l'étranger est contraire aux intérêts de l'économie nationale, à laquelle elles soustraient un *quantum* de production, avec la conséquence d'une diminution de l'offre du travail aux ouvriers, etc. Mais nous répondrons à cela : du moment qu'une certaine marchandise nationale n'aurait plus eu la possibilité d'être exportée, aurait-on continué quand même à en produire la quantité destinée à l'exportation ? Et quelles auraient été les conséquences si, pour ne pas vouloir exporter le capital national, un troisième pays, notre concurrent, se fût substitué à nous dans la fourniture d'un article donné ? Cela serait-il plus avantageux pour l'économie nationale ?

L'établissement d'entreprises nationales à l'étranger conserve à l'actif de l'économie qui exporte au moins une partie des bénéfices qui autrement auraient été perdus : en temps normaux une partie des profits, des intérêts sur les capitaux employés à l'étranger font retour à cette économie ; de plus des citoyens y trouvent des emplois et du travail, surtout ceux qui sont destinés à occuper une position de direction, ainsi qu'un certain *stock* de « skilled labourers », de sorte que de ce côté la diminution de l'offre de travail que l'on déplore est largement compensée.

Il y a ensuite un autre phénomène important ; l'Etat exportateur de capitaux — lorsque cette exportation atteint des proportions considérables — se trouve vis-à-vis du pays importateur dans une condition de supériorité politique et peut exercer une grande influence sur la fixation des taux des droits dans les tarifs lorsqu'on en vient à la négociation d'un traité de commerce ; quant à l'influence au point de vue de la politique étrangère nous n'en parlons même pas. Citons un exemple. A l'occasion des tentatives pour la conclusion d'un traité de commerce

banques et les entreprises industrielles, des transactions de ce genre basées sur le *do ut des* sont aujourd'hui assez fréquentes.

entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie, en 1906, on disait avec insistance que la Serbie se serait refusée à accepter la demande de l'Autriche-Hongrie qui voulait être traitée, relativement aux fournitures militaires (canons, fusils), comme les autres Etats ; en effet la Serbie s'était engagée à accorder à la France une quantité déterminée de fournitures, si elle voulait avoir la probabilité de contracter de nouveaux prêts avec cet Etat. Des cas semblables sont du reste très fréquents. Quand un Etat demande à un autre de l'aider financièrement, l'Etat qui doit fournir le crédit commence par poser à l'autre des conditions de caractère économique général avant de traiter l'affaire : par exemple, la condition d'avoir la préférence dans la concession des fournitures pour les travaux publics, d'obtenir l'autorisation d'y établir une banque, une station de charbon, une exploitation commerciale, etc.

Il n'est que trop clair que ces phénomènes secondaires qui accompagnent le commerce international des capitaux sont aptes à faire naître et à rendre plus aigus les conflits d'intérêts. En effet, dans le cas précité, la conséquence en a été une guerre douanière entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie.

L'établissement d'entreprises industrielles et commerciales à l'étranger est encore intéressant à d'autres points de vue, en ce qui regarde le mouvement économique international et sa politique. Qu'il s'agisse, par exemple, de frapper d'un droit le produit d'une industrie ayant à l'intérieur et à l'étranger des établissements qui lui appartiennent en propre, établissements qui commercialement et financièrement font partie d'une unique entreprise. Comment se comporteront ceux qui sont intéressés dans cette industrie, si le pays étranger dans lequel ils ont des intérêts considérables, a l'intention d'augmenter le droit sur leur produit ? Ils prendront presque toujours une attitude hostile, parce qu'il est possible que cette augmentation fasse naître des entreprises concurrentes. Mais

lorsque cette éventualité peut être écartée, lorsqu'il s'agit d'un genre de production tel qu'il peut difficilement admettre des « outsider », l'augmentation en question peut même être indifférente parce que la marchandise se vendra tout de même. Elle peut même quelquefois être utile, parce qu'il est possible qu'elle donne lieu à une hausse du prix, qui dans ce cas formerait un extra-profit, puisqu'il s'agit d'une industrie bénéficiant presque d'un monopole.

Il est inutile d'observer que dans ces conditions un droit de douane n'a aucune fonction de protection réelle, mais qu'il fait plutôt du protectionnisme à l'envers. Il arrive toutefois que les intéressés, lorsqu'ils savent faire valoir leur point de vue en recourant à des moyens malhonnêtes, en établissant des statistiques dressées selon leurs fins et en présentant des raisonnements captieux, réussissent quelquefois à susciter un courant favorable dans l'opinion publique, de sorte que même les personnes responsables, auxquelles est confiée la sauvegarde des intérêts de l'Etat, se laissent induire en erreur et défendent sans s'en apercevoir des intérêts qu'elles devraient combattre.

Il est évident, d'après tout ce que nous avons dit, qu'il existe une étroite relation entre le commerce international des capitaux et les autres rapports économiques qui interviennent entre deux pays, et que cette relation a des répercussions très remarquables.

§ 7. — *Le trafic international des marchandises et sa politique.*

Le commerce des choses a donné lieu à des cas de conflits plus fréquents et plus graves que le mouvement des personnes. Ces conflits proviennent surtout du trafic des marchandises. Déjà à une époque reculée, même lorsqu'on

ne transportait que rarement et en petite quantité des marchandises d'un pays à l'autre, on cherchait les moyens les plus aptes à tenir éloignés d'un pays les étrangers qui, économiquement parlant, étaient plutôt gênants pour les indigènes. En plus de l'interdiction d'importation, à laquelle on échappait par la contrebande, on avait recours à des droits très élevés.

Nous avons déjà dit quelle conception de politique économique ces mesures avaient pour base et nous en reparlerons à propos du mercantilisme.

L'importation de marchandises transportées sur des navires étrangers par des commerçants étrangers était considérée comme désavantageuse pour les intérêts nationaux et pour cette raison interdite ou semée d'obstacles. La politique rigide d'isolement ne pouvait pas cependant résister en face du développement continuel du trafic international ; un pays après l'autre s'en éloigna pour adopter simplement le système protectionniste, pour arriver finalement çà et là au libre-échange. Ce dernier n'a été appliqué jusqu'ici que par l'Angleterre et par le Danemark, tandis que les autres pays s'en tiennent encore au protectionnisme ; toutefois ceux-ci ont depuis longtemps déjà ressenti la nécessité de modifier périodiquement leurs tarifs autonomes, dont les taux sont trop élevés, au moyen de traités de commerce ; c'est ainsi que les tarifs conventionnels se sont substitués aux tarifs autonomes.

La politique douanière, lorsqu'elle tend à l'établissement de droits protecteurs, est une source de conflits d'intérêts, qui peut être atténuée, ou même éliminée au moyen des traités de commerce. Ceux-ci marquent donc une direction, une tendance vers la communauté d'intérêts, que l'on entrevoit également dans le trafic international des marchandises. Le régime du conflit d'intérêts dans la politique douanière n'est, évidemment, qu'une des phases d'évolution par laquelle passe le commerce international ;

il dépend des différences que présente la capacité économique des divers pays, et il est destiné à disparaître lorsque celles-ci seront à peu près éliminées.

Le protectionnisme douanier présente à son tour deux phases secondaires d'évolution : à des époques où le protectionnisme atteint son point culminant, font suite d'autres époques avec des tendances au libre-échange : c'est surtout lorsqu'une nouvelle unité économique d'une importance considérable commence à prendre part au trafic mondial, qu'une grande partie des autres unités économiques craignent pour leurs intérêts et rendent plus restrictives leurs mesures douanières.

Mais on s'aperçoit peu à peu que chaque mouvement produit sa réaction, que les Etats contre lesquels sont dirigées les augmentations de droits recourent à leur tour à des mesures analogues. C'est ainsi que plusieurs pays en viennent à des négociations pour se mettre d'accord, à leur avantage réciproque, sur les mesures douanières à adopter et concluent des traités de commerce.

Le développement rapide des Etats civilisés et la concurrence toujours plus intense sur le marché mondial réclament impérieusement la diminution du prix de revient et du transport des marchandises ; néanmoins, les droits sont maintenus, et de temps en temps augmentés — étrange contradiction que seule la conception évolutionniste peut expliquer. N'est-ce pas un fait étrange et contradictoire qu'au commencement du xxe siècle on ait fait d'un côté des progrès extraordinaires en ce qui regarde la rapidité et la diminution des frais de communication et de transport, tandis que l'on cherche d'autre part, en augmentant les droits de douane, à arrêter et à paralyser ces progrès ?

Combien de millions n'a-t-on pas dépensés pour construire des tunnels à travers les Alpes, dans le but de rendre plus rapide et meilleur marché le trafic entre la Suisse, l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ! D'autre

part, on fait peser sur ce trafic des millions et des millions de francs sous forme de droits de douane. Le transport d'une tonne de blé de Chicago à Liverpool est passé dans ces dernières années de 60 à 20 schellings, et on a donné ainsi à l'Europe occidentale et centrale la possibilité d'importer à meilleur marché des céréales d'outre-mer. Toutefois dans plusieurs pays, qui comme l'Allemagne, l'Autriche (sans la Hongrie), la Suisse, l'Italie, sont contraints de recourir d'une manière permanente à l'importation du blé, le bienfaisant effet de la diminution des frais de transport se fait bien peu sentir, parce que les droits sur les céréales ont été élevés dans des proportions correspondantes.

CHAPITRE VI

POLITIQUE DOUANIÈRE

A) Préliminaires sur la politique douanière.

§ 1. — *Exposé général.*

La politique douanière a une telle importance dans les rapports entre les Etats, qu'elle exige d'être traitée à fond, dans la mesure du possible, même dans un ouvrage qui, comme le nôtre, étudie le mouvement économique international et sa politique à un point de vue général et synthétique. C'est pourquoi nous consacrerons ce chapitre à l'exposition sommaire de la doctrine des droits de douane et de leurs effets (1).

(1) Dans la littérature qui s'occupe des questions relatives à la politique économique internationale, on traite souvent des moyens par lesquels les Etats cherchent à augmenter leur exportation. Mais, dans la plupart des cas, ces moyens consistent en dispositions de caractère autonome et non contractuel et ils ne doivent pas, par conséquent, être confondus avec les dispositions qui se fondent directement sur un conflit d'intérêts comme, par exemple, les droits de douane et les primes, dont l'importance politique est bien diverse. Tous les Etats intéressés au commerce extérieur ont déjà depuis longtemps cherché à développer leur exportation à l'aide de secours matériels et en mettant en œuvre leur influence morale et politique. La politique de l'exportation ne rentre pas dans le plan de ce livre, d'autant plus que d'autres auteurs (J. Grunzel, ouv. cité, p. 587 et suiv. ; A. Schmid, *Die Förderung des Aussenhandels*, publié par l'Annuaire de 1903-04 et de 1904-05 de l'Aca-

Nous devons avant tout poser exactement et clairement le problème et ensuite bien nous entendre sur la signification et sur la portée de la terminologie, qui se prête à de nombreuses confusions.

Comme nous l'avons déjà dit, il y a beaucoup d'auteurs qui par libre-échange entendent l'importation totalement exempte de droits. C'était aussi la signification originaire et vraie du mot ; mais l'opposition entre les deux tendances libre-échangistes et protectionnistes a pris dans le cours de l'histoire une attitude différente et, par conséquent, les termes correspondants ont changé quelque peu leur signification. Le libre-échange absolu, c'est-à-dire l'exemption de tous droits d'importation, est encore un idéal, sauf de rares exceptions (Angleterre, Etat du Congo, en partie le Danemark, la Hollande, la Belgique). Presque tous les Etats, dès le commencement du XIXe siècle, c'est-à-dire à l'époque où la politique douanière commença à prendre une grande importance, ont continuellement introduit des droits de douane, bien qu'il y eût une forte tendance à une diminution progressive des tarifs. C'est pour cela qu'ayant l'intention de rester sur le terrain des faits positifs, on doit discuter pour le moment la question de savoir non pas *si* les droits ont été introduits, mais dans *quelle mesure* ils

démie d'exportation du Musée I. R. commercial de Vienne) en ont parlé avec une grande compétence. Notons seulement qu'une action systématique et continue en faveur de l'exportation nationale est digne de la plus grande approbation et peut donner d'excellents résultats. Naturellement, les moyens seront divers suivant les circonstances, de même que les effets en seront également divers. L'institution de Musées commerciaux ou de Chambres de commerce à l'étranger ne serait pas très indiquée pour l'Allemagne, par exemple, car elle possède déjà un excellent service de renseignements commerciaux sur l'étranger, et elle peut compter sur la coopération de nombreux commerçants très actifs et de bonne volonté résidant à l'étranger. Nous observerons ensuite qu'en général les moyens tendant à favoriser l'exportation ne sont utiles qu'à condition que les intéressés sachent les mettre à profit en y répondant par leur initiative.

l'ont été, et si les modifications périodiques (vers une augmentation) faites aux tarifs douaniers sont justifiées et répondent au but proposé.

C'est pour ces considérations que lorsque nous parlons de « libre-échange » nous entendons le maintien, sans augmentations, du tarif douanier existant ou la diminution du taux de droit de chaque article, en opposition au protectionnisme qui veut à tout prix des augmentations de tarifs ou s'oppose aux diminutions que les libre-échangistes réclament le plus.

Nous avons aussi l'intention de définir plus clairement quelques idées très communes, mais erronées.

Il faut noter qu'un grand nombre d'auteurs et de personnes qui s'occupent de ces questions ne soutiennent pas le libre-échange parce qu'ils se sont formés une conviction basée sur des motifs économiques, mais, souvent, inconsciemment, pour des raisons politiques générales. C'est ainsi que le mot « libre-échange » qui rappelle par son étymologie la liberté politique et économique, exerce sur de nombreuses personnes une certaine force d'attraction. La politique libre-échangiste paraît aussi plus sympathique à l'observateur neutre que la politique du protectionnisme à outrance, qui donne l'impression d'une tendance visant à favoriser d'une manière égoïste des intérêts particuliers ou de classe. Cette conception a en sa faveur que la liberté est plus apte à développer l'activité économique que les limitations et les obstacles, et que la liberté dans le commerce et dans l'industrie répond mieux à l'intérêt économique *général.*

Un autre point, que nous avons déjà mentionné et qui mérite toute notre attention, concerne les conclusions intempestives que l'on tire de l'analogie qui existe entre différents pays en matière de politique douanière. Des mesures douanières égales n'ont pas des effets semblables dans des pays différents. Ce serait une erreur de s'attendre dans le pays A aux mêmes effets favorables qu'un nou-

veau droit a eu dans le pays B ; il en est ainsi des conséquences que la diminution d'un droit ou l'ouverture des frontières ont pu produire dans un Etat. Avant d'arriver à des conclusions de ce genre qui, si on les acceptait, pourraient causer de très graves dommages à l'économie d'un pays pendant une longue période, il faut étudier les conditions économiques générales du pays dans leur ensemble, ainsi que celles de l'industrie pour laquelle on veut introduire ou abolir, augmenter ou diminuer le droit de douane. Il peut très bien arriver, que dans un pays où la production, ou quelque branche déterminée de la production, est encore à ses débuts, le droit n'ait pas l'effet espéré d'aider à l'augmentation de la production nationale, mais qu'il serve plutôt à éterniser des systèmes de production primitifs, par exemple, dans l'agriculture, dans l'élevage du bétail ou dans certaines industries ; il peut aussi contribuer à renchérir ou à rendre l'échange difficile, ou bien ne servir qu'à certaines catégories de produits sans aucune utilité pour la population en général.

On cite souvent ensemble les Etats-Unis d'Amérique et la Russie (1), comme des pays où les droits de protection élevés ont eu de bons résultats. Mais un examen plus attentif démontre qu'il existe de grandes différences entre les deux pays : on a, il est vrai, dans les deux cas, un vaste marché, puisque l'Union nord-américaine avait, en 1905, 90,35 millions d'habitants et la Russie 119,115 millions : la densité par kilomètre carré était respectivement de 9,13 et de 22,1. Mais le commerce extérieur, qui est le meilleur indice du développement économique national, atteignit, en 1904, dans l'Union 10,338,9 millions de marks et ne dépassa pas en Russie 3.224,5 marks, avec une moyenne, par habitant, de 115 marks contre 28 ! Donc, relativement au commerce extérieur, un Américain équivaut à quatre Russes. Ici

(1) Voir W. von Kardorff, p. 36 et 37.

apparaît d'une manière évidente la différence entre les conditions de production des deux pays. Le Canada même, qui géographiquement, sous le rapport du climat et par sa production se rapproche bien plus de la Russie que des Etats-Unis, eut la même année (1905), bien qu'il ne comptât qu'un habitant pour deux kilomètres carrés, 1.900 millions de marks de commerce extérieur, soit 340 marks par habitant. Si l'on observe ensuite quelles sont les marchandises exportées et importées par les Etats-Unis et par la Russie, on verra clairement que le développement du trafic international et de la capacité économique d'un pays (par rapport à son commerce extérieur) ne doit pas autant être attribué aux effets des droits de douane qu'à la nature de ses habitants et de sa production.

Quant à l'importance que l'on donne à l'efficacité des droits de douane, nous avons déjà dit qu'une série d'autres circonstances favorables à la production devaient agir parallèlement à ces droits, afin que ces derniers puissent produire les effets désirés, tandis que leur efficacité ne peut être que nulle ou évanescente, lorsque la production ne se trouve pas dans les conditions voulues. Le droit de douane ne peut donc pas être une panacée, comme le laisse croire certaine politique qui favorise à tout prix la production. Rappelons brièvement quelles sont les autres circonstances qui doivent y concourir : la situation politique et territoriale, le degré de culture générale et technique des habitants, l'intuition économique, certaines aptitudes héréditaires ou traditionnelles, l'intensité et la direction de la demande, etc. (1).

Un des auteurs déjà cités, van den Borght, fait une distinction qui ne nous semble pas très fondée ; il établit une différence, à l'égard de l'efficacité des droits, selon qu'il s'agit de grands ou de petits pays. D'après lui, les

(1) V. v. d. Borght, ouvr. cité, p. 439 et suiv.

grands pays ayant des branches de production et un climat variés, peuvent introduire des droits sans que les intérêts économiques nationaux, considérés dans leur ensemble, en ressentent un grand dommage. Il y a certainement en ceci une partie de vrai, puisque les Etats ayant un vaste territoire ou, comme le dit Liszt, « bien arrondis » peuvent résister plus facilement à une guerre éventuelle de tarifs que les petits Etats, et que d'autre part les conséquences nuisibles des droits, surtout l'augmentation des prix, sont supportées par une grande quantité de consommateurs. Mais nous ferons observer que ce sont précisément les petits pays qui sont particulièrement l'objet de la concurrence de la part des grands pays et qu'ils peuvent pour cette raison recourir aux droits avec une plus grande probabilité que le résultat en soit celui qu'ils désirent ; de plus les effets nuisibles des droits se font sentir bien davantage dans les grands pays lorsque les producteurs de l'article protégé se coalisent. L'exemple de l'Union nord-américaine cité par van der Borght est plutôt une preuve en faveur de cette dernière thèse : il suffit de penser à la puissance de ses trusts.

Beaucoup d'auteurs n'ont des conséquences des droits de douane qu'un concept unilatéral, dont il est bon de se garder ; ils croient que l'établissement ou l'augmentation d'un droit entraîne presque automatiquement le développement de la branche de production protégée. Von Kardorff, par exemple, est de cette opinion, lorsqu'il dit (ouvrage cité) que l'industrie américaine du fer et de l'acier, de même que celle du coton, ont reçu une puissante impulsion et ont atteint en peu d'années un fort développement grâce aux droits protecteurs !

Cette manière de voir superficielle est d'autant plus dangereuse et perturbatrice qu'elle entraîne à généraliser le phénomène : étant donné que les droits de douane ont eu une influence aussi bienfaisante sur le développement

de ces industries en Amérique, on est porté à supposer que le même phénomène se produira également ailleurs et pour d'autres industries, ce qui est complètement erroné. En effet si, par exemple, l'industrie a pris un développement aussi considérable en Allemagne depuis 1879, après qu'une réforme radicale du régime douanier eut lieu dans un sens protectionniste, cela ne se produisit pas seulement grâce aux droits de douane (surtout pas à celui sur le fer), mais par suite du concours de nombreuses autres circonstances favorables qui agirent avec plus d'efficacité que les simples mesures négatives de fermeture des frontières.

Nous trouvons également dans l'ouvrage de R. Martins sur l'industrie du fer l'erreur que nous déplorons ici : une conception schématique et unilatérale du problème de la politique douanière. On y affirme très sérieusement que si l'Angleterre avait introduit le droit sur le fer, elle n'aurait déjà plus besoin depuis longtemps de recourir à l'importation pour cet article, qu'elle pourrait même probablement exporter du fer en le vendant à très bas prix — en admettant, bien entendu, que les pays continentaux n'aient pas protégé chez eux par des droits l'industrie du fer. D'après les calculs de Martins, l'Angleterre produirait aujourd'hui annuellement, au lieu de 8-9, environ 37 millions de tonnes de fer brut. Ce droit sur le fer aurait eu une vertu magique ! Car l'Angleterre aurait-elle eu la possibilité matérielle de produire une aussi grande quantité de fer ? A moins que les droits de douane n'aient aussi le pouvoir de changer les lois naturelles sur les limites de la production...

Les idées que certains groupes de producteurs se font à propos d'un droit de douane, s'imaginant qu'il est pour eux une cause de dommage ou d'avantage, qu'il améliore ou rend pires les conditions d'une certaine industrie, peuvent, considérées objectivement, être erronées et même causer, si elles sont appliquées, de sérieux dommages à

l'universalité des citoyens ; mais elles représentent de vraies et propres manifestations de la politique économique, car les opinions diverses et contradictoires mettent en lumière cette opposition d'intérêts entre les différents groupes économiques qui est précisément l'objet de la politique commerciale pratique.

Donnons un exemple. Les représentants des agriculteurs allemands avaient raison *subjectivement* et *relativement* lorsqu'ils demandèrent en 1902 que le droit autonome sur le blé fut sensiblement augmenté dans le nouveau tarif douanier et que, de plus, l'on fixât le taux de droit minimum a accorder dans les tarifs conventionnels. De même les adversaires de l'augmentation des droits sur le grain avaient subjectivement et relativement raison. Mais les uns et les autres avaient tort *objectivement*, parce que aucune des deux tendances opposées ne pouvait être considérée comme juste vis-à-vis des intérêts de la généralité des citoyens, bien que la controverse se soit plutôt résolue en faveur des agriculteurs que de leurs adversaires. Mais que l'on compare les taux des tarifs et l'on verra dans quelle mesure ils furent proposés et dans quelle mesure on les approuva.

Les représentants des agriculteurs avaient demandé, par exemple, que le droit autonome sur le vin fut porté de 5 à 12 marks, et que le droit minimum conventionnel passât de 3,50 à 6 marks 50, le Parlement fixa le premier droit à 7 marks 50 et le second à 5,50 ; il fit donc une réduction notable. Ajoutons que dans les derniers traités de commerce le taux minimum fut accordé à la Russie et à l'Autriche-Hongrie. Cet exemple sert à démontrer la valeur intrinsèque des requêtes relatives à la politique douanière présentées par les intéressés, et combien il est nécessaire d'examiner avec soin toutes les circonstances et toutes les données de fait avant de les prendre comme base d'une disposition douanière ayant le caractère d'une mesure d'Etat.

*
* *

Nous parlerons maintenant de la dangereuse tendance qu'il y a à généraliser, pour démontrer que, lorsqu'il s'agit de politique douanière, les demandes des intéressés ne doivent pas être considérées comme ayant indistinctement la même valeur, mais bien par rapport à l'importance qu'a pour l'économie nationale le produit qui doit être frappé par une mesure douanière. C'est une chose bien différente que d'établir des droits sur une denrée alimentaire ou de frapper d'un droit des produits industriels. De même, le cas des droits sur les matières premières destinées à des usages industriels est différent de celui des droits sur les produits manufacturés. Indépendamment de la question de savoir si dans l'établissement des droits de douane sur les denrées alimentaires il importe davantage, à l'égard de la généralité des citoyens, de favoriser les intérêts des producteurs ou ceux des consommateurs, il faut faire observer ici que les premiers font valoir bien davantage leurs droits en matière de politique douanière, parce qu'ils sont en nombre relativement peu élevé, ce qui leur permet de s'organiser beaucoup plus facilement que les consommateurs ; ils disposent donc d'une force politique beaucoup plus grande.

Et c'est cette dernière qui a une plus grande valeur ; en effet, on ne résout pas une question de politique douanière à l'aide de froids raisonnements, d'après l'examen logique et sans passion des arguments pour et contre, mais au moyen de la force politique et parlementaire plus ou moins grande des partis. Une des causes pour lesquelles, au commencement du siècle dernier, beaucoup d'hommes politiques étaient favorables, dans de nombreux Etats, à l'augmentation des droits sur les denrées alimentaires, provient du fait que les producteurs purent faire valoir leurs raisons. Ils raisonnaient à peu près ainsi : en

admettant que chaque habitant consomme 1 quintal de farine par an, que son prix augmente de 3 francs par quintal par suite du droit de douane, et que ce dernier soit supporté par l'intérieur, chaque habitant est frappé par ce droit de 3 francs par an. Les 1.000 producteurs de farine existant dans le pays vendent en tout p. e. 10 millions de quintaux de farine, soit en moyenne 10.000 quintaux ; un certain nombre de petits producteurs vendent chacun 5.000 quintaux, et les plus petits 500 quintaux. Le gain moyen d'un producteur par le fait du droit est donc de 3 × 10.000 = 30.000 francs, respectivement de 3 × 5.000 = 15.000, et même le producteur qui ne vend que 500 quintaux réalise à son tour un gain de 3 × 500 = 1.500 fr. ; au contraire, chaque consommateur n'a à supporter au plus par an qu'une charge de 3 francs seulement. Cette charge, dit-on, est infiniment moins sensible que le bénéfice que retire le producteur.

Les adversaires répliquent que pour une famille de cinq personnes la charge la plus lourde atteint déjà 15 francs, qu'à cette charge viennent s'en ajouter beaucoup d'autres, comme l'augmentation du prix de la viande, du beurre, du vin, etc. ; de plus l'augmentation du droit de douane pousse les producteurs à se coaliser pour exploiter jusqu'à l'extrême limite leur position privilégiée.

Cependant les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs ne sont pas toujours aussi nettement distincts en pratique. Lorsqu'on discuta le droit sur le fer à la Chambre autrichienne, le représentant du Gouvernement le soutint en faisant observer, entre autres choses, que les consommateurs ne s'en apercevraient presque pas, que, par exemple, le prix d'un canif ne subirait aucune augmentation. Mais il ne s'agissait pas du tout, comme il semblerait à première vue, de vrais et propres consommateurs, c'est-à-dire de ceux qui consomment un bien qui est pour eux d'une utilité directe ; le *punctum litis* consistait dans le fait que les fabricants d'articles en

fer, qui sont aussi des consommateurs de fer puisqu'ils l'utilisent dans leur industrie, s'étaient opposés à ce droit non pour sauvegarder leurs intérêts comme consommateurs directs, mais parce que ce droit, en faisant monter excessivement le prix du fer et de l'acier, aurait facilité l'importation d'objets de fer et d'acier, fabriqués à l'étranger à meilleur marché, et diminué la possibilité d'exporter ces produits fabriqués à l'intérieur dans des conditions moins favorables et, par conséquent, à un prix plus élevé.

Il faut surtout rechercher s'il s'agit d'augmenter le droit de douane d'une marchandise qui est déjà un bien d'utilité directe, qui sert à la consommation, ou celui d'une marchandise qui doit être manufacturée à l'intérieur, ou celui d'une marchandise qui doit être transformée pour devenir un produit nouveau. Dans chacune de ces trois hypothèses l'acheteur national, en admettant que le droit soit supporté par le pays qui l'a établi, sera frappé dans une mesure différente. Celui qui importe des matières premières ou des produits à demi-fabriqués en emploie en un an des quantités beaucoup plus grandes que ne le fait un individu qui consomme des substances alimentaires. Supposons, une matière première donnée et une certaine substance alimentaire payées jusqu'ici chacune 20 francs le quintal, et qu'il s'agisse de produits qui doivent être importés, et que le nouveau droit ou son augmentation soit dans les deux cas de 5 francs et à la charge du pays importateur. Si le fabricant achète 1.000 quintaux de matière première par an, le consommateur 200 kilogrammes de denrées de première nécessité, le premier subira une charge plus lourde de $5 \times 1.000 = 5.000$ francs ; le second de $5 \times 2 = 10$ francs seulement.

La comparaison que nous avons faite ne donne pas cependant un tableau complet du problème, car un autre élément fondamental doit être pris en considération : le pourcentage de la charge douanière qui frappe le revenu

du sujet économique. Supposons qu'un fabricant ait placé dans son entreprise 1.000.000 de francs et qu'il en retire un revenu net de 5 0/0, soit 50.000 francs. Comme il est obligé de payer la matière première 5.000 francs de plus, cela diminue son revenu net de 10 0/0. Si, au contraire, le consommateur de denrées alimentaires a un revenu de 1.000 francs et doit dépenser 10 francs de plus, il n'est frappé que dans la mesure de 1 0/0. Dans le premier cas l'entreprise peut être sérieusement menacée, parce que sa résistance à la concurrence diminue, surtout sur les marchés étrangers ; la charge de 10 francs, au contraire, pourra bien être lourde pour le consommateur de denrées alimentaires, mais il ne lui sera pas difficile de trouver une compensation dans une augmentation de salaire. Il est vrai, cependant, qu'il est également possible au fabricant d'équilibrer cette plus grande charge en perfectionnant la technique et l'organisation de son entreprise.

*
* *

Le protectionnisme trouve un excellent point d'appui dans le facteur démographique. Des pays dont la population est stationnaire, comme la France, ne retirent pas du régime protectionniste la même utilité que les pays qui ont une grande augmentation de population, comme l'Allemagne et les Etats-Unis. Ici le marché intérieur se développe continuellement et absorbe une plus grande quantité de la production nationale ; le protectionnisme peut donc accomplir avec un plus grand succès sa fonction de développer les industries nationales, puisque la production, grâce à l'augmentation de la vente, pourra à son tour se développer et se spécialiser de plus en plus ; un marché intérieur d'une grande importance est certainement une des conditions principales pour le développement de la production et de l'exportation.

En terminant cet exposé, qui sert d'introduction au problème douanier, nous insisterons sur une observation qui regarde la méthode et à laquelle nous avons fait allusion plus haut. Lorsqu'on entame une discussion sur cette matière, en particulier sur les effets des droits de douane, il ne faut pas oublier qu'on ne peut presque jamais arriver à des conclusions scientifiquement exactes, parce que la manière de procéder ne peut être, en général, qu'empirique.

L'homme d'étude a à sa disposition d'excellentes données relatives à la statistique du commerce et de la production, mais il manque d'une bonne statistique des prix, de la consommation et du trafic. Les différentes espèces de bulletins des cours des valeurs et des prix des produits ne suffisent pas, parce qu'ils ne contiennent que rarement des renseignements exacts, périodiques et susceptibles d'être comparés, et parce qu'on n'y donne presque jamais, outre les prix de gros, les prix de détail. Et ce sont ces derniers qui intéressent surtout, parce que c'est ici que l'effet du droit de douane se manifeste en ce qui touche le consommateur direct. Il n'est donc possible qu'exceptionnellement d'étudier sur des bases certaines l'effet d'un droit sur le prix de la marchandise frappée et sur les prix des marchandises qui en proviennent, ainsi que de constater si le droit est supporté par l'exportateur ou par l'importateur et cela dans quelle mesure.

B) Effet des droits de douane.

§ 2. — *Etat de la question.*

L'effet que l'on espère obtenir en imposant un droit de douane est, même lorsqu'on ne l'avoue pas ouvertement, celui d'augmenter dans une mesure correspondante le prix de vente à l'intérieur de la marchandise frappée. On

cherche à atteindre ce résultat en mettant obstacle à l'importation ; l'offre diminue sur le marché national et, par conséquent, la demande restant la même, les prix augmentent à l'intérieur de manière à égaler à peu près ceux des produits étrangers augmentés du montant du droit.

Maintenant, il peut arriver que ces effets soient paralysés par d'autres, causés par des forces qui agissent en sens contraire : en vue de l'augmentation du prix d'un certain article, le nombre des usines destinées à sa fabrication s'accroît — de là augmentation de la production, ce qui revient à dire augmentation de l'offre et baisse des prix ; — la concurrence des producteurs nationaux se fait plus intense, ce qui entraîne aussi la diminution des prix, si la majorité des principaux producteurs d'une marchandise donnée ne réussit pas à se coaliser, à former un syndicat, un cartell pour régler d'un commun accord les quantités à produire ou la vente ou les prix et, si possible, la vente à l'étranger de l'excédent de production, à des prix moins élevés (V. §§ 23 et suivants).

Ce cercle est logique : sans le droit de douane, prix plus bas ; avec le droit, prix plus élevé ; puis, par suite du droit, augmentation de production et, par conséquent. de l'offre et de nouveau prix moins élevés. Or, ce n'est pas un argument à employer contre le protectionnisme, comme l'ont fait les classiques en se basant sur un raisonnement analogue à celui de la loi d'airain des salaires. Parce qu'avant de revenir au prix tel qu'il était avant l'établissement du droit — en admettant qu'on y revienne — il doit s'écouler une certaine période de temps dont il faut tenir compte. En effet, dans l'entre-temps, des branches importantes de production peuvent se développer à l'intérieur et, dans ce cas, le droit exercerait, en conséquence, avec succès, la fonction que les protectionnistes lui attribuent et qui est de faire naître de nouvelles industries.

Avec l'imposition d'un nouveau droit de douane peut marcher de pair un autre phénomène, qui se produit en-

core avant que le droit ait eu une influence quelconque sur l'industrie nationale. Un changement peut avoir lieu dans la demande, en ce sens que les acheteurs, à cause de l'augmentation du prix, achètent la marchandise frappée en plus petite quantité ou qu'ils l'achètent de qualité inférieure, ou bien qu'ils recourent à des succédanés à meilleur marché. Si l'augmentation des droits est peu sensible, on a bien rarement une diminution notable dans la vente et dans la consommation ; des droits élevés, au contraire, provoquent, surtout dans les premiers temps, la contrebande, diminuent la consommation ou lui font prendre d'autres directions, et rendent plus vive la tendance naturelle de contre-balancer par une augmentation de revenu les dépenses croissantes ; d'où demande d'augmentation des salaires, indemnités aux employés pour faire face au renchérissement, etc.

§ 3. — *Le droit de douane est-il supporté par l'intérieur ou par l'extérieur ?* (1).

Si le droit est supporté par le pays qui l'a établi, cela veut dire que les acheteurs nationaux de la marchandise soumise au droit doivent payer pour cette dernière — que ce soit un produit national ou importé — un prix d'achat augmenté du montant, à peu près, du nouveau droit ; il s'en suit que le vendeur étranger peut maintenir tel quel l'ancien prix pour la marchandise qu'il importe dans le pays.

Si le droit est supporté par l'étranger, cela signifie que si les exportateurs veulent continuer à exporter dans un pays une certaine marchandise sur laquelle un droit a été établi, ils sont obligés d'en abaisser le prix de vente

(1) Cette question a été traitée à fond dans l'*Handwörterbuch für Staatswissenschaften* (2. Aufl., III Bd., p. 334), de Wilhelm Lexis.

d'un montant équivalent à peu près à celui du nouveau droit ; dans ce cas c'est l'importateur qui maintient sans le modifier le prix d'achat.

Il y a un troisième cas, celui de la répartition de la charge douanière entre le pays exportateur et le pays importateur ; l'un et l'autre doivent en supporter une partie. Il faut alors rechercher dans quelle mesure a lieu cette répartition.

On ne peut pas établir *a priori* quand se produit l'un de ces trois cas ; mais on peut admettre, en général, les principes suivants :

1° Plus un droit de douane est élevé, plus grande est — *cæteris paribus* — la probabilité qu'il soit supporté par l'intérieur, au moins pour une bonne partie, parce que si les pays exportateurs ne trouvent pas sur un marché une marge de profit suffisante, ils renoncent à exporter.

2° Si la marchandise frappée est un article de consommation nécessaire qui doit être importé en quantités très considérables par plusieurs Etats, et si le pays importateur ne peut pas trouver facilement à subvenir à ses besoins en recourant à d'autres marchés ou en augmentant sa production, alors le droit, toutes autres conditions étant égales, devra être supporté par l'intérieur.

3° Si, au contraire, la marchandise n'est pas un article de consommation nécessaire, et si l'Etat qui a introduit le droit ou l'a augmenté représente un débouché important, qui absorbe toute l'exportation ou du moins une grande partie de l'exportation de cet article, et dans l'hypothèse que les pays intéressés ne puissent éventuellement trouver avec facilité d'autres marchés sur lesquels ils pourront déverser leur production, dans ce cas — toujours *cæteris paribus* — le droit sera supporté par l'extérieur.

4° Quant à la possibilité de trouver à l'exportation de nouveaux débouchés, de nouveaux marchés supplémentaires, il faut considérer si, dans le cas envisagé il s'agit d'un article spécialisé ou bien d'une marchandise que l'on

produit en grande quantité et que l'on trouve sur tous les marchés ; dans la première hypothèse il est moins facile de trouver un nouveau marché que dans la seconde.

Lorsqu'un droit est à la charge de l'extérieur, cela ne veut pas dire, comme on le croit d'habitude, qu'il a atteint son but au point de vue de la politique économique : il peut arriver, en effet, que la production étrangère, incitée par les difficultés provenant de l'établissement du droit, trouve le moyen d'améliorer et de perfectionner en peu de temps sa technique industrielle, ou qu'elle provoque l'union de petites fabriques qui travaillent pour leur propre compte avec un maigre profit, etc., afin de diminuer le prix de revient et de pouvoir trouver un gain convenable malgré la diminution du prix de l'offre. Le contraire se produit dans le pays d'importation : l'industrie nationale trouve dans le droit protecteur un soutien artificiel qui la maintient dans le *statu quo*, parce que toute impulsion vers le progrès disparaît : en attendant l'industrie étrangère s'est développée sous l'aiguillon du besoin, elle s'est perfectionnée, et elle réussit, malgré l'incidence du droit, à faire de nouveau concurrence à l'industrie nationale, tandis que cette dernière, qui est restée stationnaire, réclame de nouvelles mesures protectrices. Dans ce cas, le droit protecteur aurait eu l'effet opposé à celui voulu, qui était de favoriser l'industrie nationale.

§ 4. — *Les grands marchés intérieurs.*

Il est intéressant de considérer de quelle manière l'élément territorial agit sur les intérêts de la politique douanière et sur leur attitude. D'après une certaine opinion il existerait une tendance à la formation de territoires, de zones douanières toujours plus vastes, pour créer un mar-

ché intérieur le plus important possible, capable d'absorber la production, de sorte que cette dernière aurait son débouché naturel dans le territoire délimité par la zone douanière renfermant plusieurs pays. On aurait ainsi un grand marché *intérieur*, formé par l'union de plusieurs zones douanières en une seule. Il existait autrefois une quantité innombrable de petites zones frappées de droits intérieurs ; chaque ville avait son territoire douanier, ensuite il y avait les péages, les taxes pour le passage des fleuves et des eaux. Comme tout vassal avait le pouvoir d'imposer des droits sur le territoire placé sous sa juridiction, on vit naître les droits intérieurs (droits provinciaux, droits communaux, etc.), qui continuèrent à subsister jusqu'au moment où le commerce augmenta au point de s'imposer aux intérêts particularistes traditionnels. L'élargissement du territoire douanier alla de pair avec l'agrandissement du territoire comme unité politique, c'est-à-dire avec l'accroissement de la puissance territoriale. Mais il faut remonter jusqu'en 1791 pour voir les droits intérieurs abolis en France ; en Autriche on commença déjà à les abolir en 1775 mais on n'acheva qu'en 1851 ; les pays allemands qui composèrent plus tard l'Empire allemand, formèrent en 1834, alors qu'ils n'étaient pas encore constitués en unité politique, l'Union douanière allemande (*deutscher Zollverein*), dans le but de réunir les pays adhérents dans une seule zone douanière. La tendance à s'unir à d'autres pour former une seule zone douanière et pour suivre une politique douanière avec un système unitaire ne tarda pas à se manifester aussi dans des territoires politiquement indépendants. Ainsi l'Autriche chercha pendant longtemps à entrer dans l'Union douanière allemande ; puis pendant la période qui va de 1867 à 1897 elle s'unit avec la Hongrie en concluant avec elle une alliance commerciale et douanière. Plus tard il y eut des projets d'union douanière entre l'Empire allemand et la Hollande, entre la Hollande et la Belgique,

entre les pays scandinaves. Un projet gigantesque est celui de J. Chamberlain ; il consiste à former une Union douanière britannique sur le type de l'union allemande.

Il faut noter ici un processus d'intégration avec un processus parallèle de différenciation. Des territoires qui formaient autrefois une seule zone douanière se subdivisent en plusieurs zones séparées et indépendantes, phénomène qui coïncide d'habitude avec l'acquisition de l'indépendance politique de la part de ces territoires. De l'Empire ottoman, par exemple, se détachèrent l'une après l'autre la Grèce, la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, et qui sait quand se terminera ce processus de lente dissolution. L'union douanière austro-hongroise n'a pas pu se renouveler depuis 1897, on a décidé seulement de proroger le *statu quo*, basé sur la condition de la réciprocité, et il est possible qu'après 1917, c'est-à-dire à l'échéance des traités de commerce conclus avec l'étranger, l'Autriche et la Hongrie deviennent deux zones douanières indépendantes. Il ne faut pas croire cependant que, par suite de l'union douanière, la politique économique interne des Etats adhérents se soit développée comme la politique étrangère avec des critériums unitaires sur la base d'intérêts communs. L'unique caractéristique d'une union douanière consiste à faire en commun une politique douanière uniforme vis-à-vis d'autres Etats ne faisant pas partie de l'union, surtout à établir un tarif douanier unique pour les Etats adhérents dans leurs rapports avec l'étranger. Bien différente est la question de savoir si les intérêts de deux Etats formant l'Union sont identiques même dans leurs rapports économiques réciproques et cela jusqu'à quel point. Il peut y avoir ou ne pas y avoir communauté d'intérêts ; dans ce dernier cas il est bien possible que deux Etats, tout en étant en union douanière, établissent des droits sur leurs produits respectifs. Le commerce libre entre deux Etats de l'Union pourrait être désavantageux à l'un des deux ou à tous les deux,

surtout lorsque l'un appartient encore au type agricole et que l'autre est déjà arrivé au type industriel.

On fait observer contre la tendance qu'ont certains Etats formant une Union douanière à se séparer et à agir chacun pour son propre compte d'une manière indépendante, ce qui est le cas pour l'Autriche et la Hongrie, que c'est la tendance opposée qui domine actuellement, celle qui vise à former des unités douanières de plus en plus vastes et qu'il convient mieux aux Etats de l'Union de jouir des bénéfices que la disponibilité d'un grand marché interne rapporte à leur production que de se séparer. Mais on se trouve évidemment ici en présence de cette alternative : ou conflit ou communauté d'intérêts. Il faut voir, en effet, si l'un des Etats adhérents n'a pas la plus grande et la meilleure production et domine, par conséquent, le marché intérieur, ou si plusieurs Etats y participent dans une mesure égale. Quant à l'Autriche et à la Hongrie, deux Etats qui ont des conditions économiques si différentes, l'idée que l'union douanière soit nécessaire, pour qu'ils se complètent ainsi l'un par l'autre, n'est autre qu'un résultat de la théorie classique que nous avons déjà combattue, théorie qui suppose préétablie la différence entre la capacité économique des divers pays.

Certains ont soutenu qu'une union douanière entre deux Etats se trouvant dans des conditions homogènes n'est pas économiquement utile. Cette objection a été faite lors du projet d'union douanière entre la Serbie et la Bulgarie, dont on parla en 1905. Sans pousser plus loin l'examen d'autres considérations *pro* et *contra* de caractère politique ou de politique commerciale, nous ferons observer que l'argument relatif à l'homogénéité des conditions économiques des deux pays ne tient pas debout. C'est même ici que l'on pourrait précisément appliquer le principe du grand marché intérieur. La tendance à l'industrialisation qui se manifeste en Serbie et davantage encore en Bulgarie, se serait fortifiée ; et même

si dans la suite chacun des deux Etats avait développé quelques-unes de ses différentes industries, ils auraient pu établir des droits réciproques (*Zwischenzölle*) (1); mais en attendant, il est probable que toutes leurs industries auraient joui des bénéfices d'un grand marché intérieur, et que ces deux Etats auraient pu soutenir la concurrence de l'étranger mieux qu'ils ne le font dans les conditions actuelles.

C) Arguments en faveur des droits de douane.

§ 5. — *Le protectionnisme et ses bases.*

Prenant pour point de départ l'exposé général qui a servi d'introduction à ce chapitre, nous examinerons maintenant les arguments que l'on présente en faveur de la thèse protectionniste.

Le concept fondamental politique et économique du protectionnisme est le suivant : le prix à l'intérieur de la marchandise protégée devrait augmenter d'une somme correspondant à peu près au montant du droit de douane : l'offre de l'étranger sur le marché national doit être contrariée et restreinte, l'offre nationale facilitée et augmentée. Comme cela se produit chaque fois qu'il s'agit du fisc, la question suivante se présente également au sujet des droits de douane : qui doit en supporter la charge ? Peut-elle être transférée des contribuables apparents ou nominaux sur d'autres qui ne paraissent pas officiellement, mais qui en définitive sont effectivement

(1) D'autres Etats ne peuvent pas en profiter en invoquant la clause de la nation la plus favorisée ; elle ne s'étend pas au cas des tarifs de faveur établis d'un commun accord par des Etats faisant partie d'une même Union douanière. Voir l'art. 8 du traité de Berlin de 1878.

les vrais imposés ? En particulier le droit de douane est-il supporté par les acheteurs à l'intérieur ou par les vendeurs étrangers ? (v. § 3)

Il y a une tendance très répandue à considérer comme grevé, au moins pour la plus grande partie, des charges du droit le pays exportateur ; des auteurs qui se sont occupés de politique commerciale et des hommes très compétents en cette matière, l'ont admis comme un phénomène général et comme un axiome. La conséquence en serait qu'il faut contrarier l'importation de deux manières : d'un côté en augmentant le prix de la marchandise étrangère et en en diminuant par conséquent la demande, et de l'autre en réduisant le gain des exportateurs étrangers, qui étant obligés d'abaisser le prix de leurs produits d'une somme à peu près égale au montant du droit ne trouveraient pas une grande utilité à exporter dans ces conditions.

Les arguments de caractère politique et économique à l'aide desquels on a cherché à défendre le protectionnisme peuvent se réduire à trois.

Le droit de douane eut, à ses débuts, la fonction d' « encourager », d'augmenter la production nationale ; plus tard on lui confia la tâche de « compenser » d' « égaliser » les différences entre le coût (plus élevé) de production à l'intérieur et le coût (plus bas) auquel un même article est produit à l'étranger ; on lui attribua enfin la fonction de « renforcer », de sauvegarder de dangers éventuels les branches de la production nationale qui, bien qu'existant depuis longtemps déjà et ayant atteint le point de compensation relativement au coût de production vis-à-vis de l'étranger, peuvent cependant être menacées de la concurrence de productions étrangères plus récentes et plus avantageuses.

Si nous réduisons ces fonctions à trois formules, nous pouvons dire que les droits protecteurs ont pour but d'*encourager*, d'*égaliser*, à l'égard des conditions de pro-

duction, et de *renforcer* la production nationale vis-à-vis de la production étrangère (v. §§ suiv.)

§ 6. — *Droits d'encouragement.*

(Droits tendant à favoriser la création de nouvelles industries).

C'est l'argument le plus ancien et le plus commun en faveur du protectionnisme. Il s'agit de droits de douane qui frappent l'importation d'articles que l'on juge utile de produire à l'intérieur du pays ; mais cela n'étant possible qu'à l'aide d'une protection contre la concurrence étrangère, on établit des droits d'entrée afin que les industries nationales soient mises à même de se former (*droits d'encouragement*).

Les anciens auteurs, partisans du mercantilisme, avaient déjà soutenu la nécessité des droits d'encouragement et les hommes d'Etat de l'époque (Colbert et autres) les adoptèrent ; le principe sur lequel ils se basent est encore de nos jours un principe actif, et les nouveaux pays qui tendent à se transformer en Etats du type industriel favorisent la création de nouvelles industries en les encourageant par des droits protecteurs. Le dernier partisan du mercantilisme, — dont ceux qui ont soutenu récemment les droits d'encouragement peuvent être considérés comme les continuateurs, en particulier Frédéric List, — fut l'américain Alexandre Hamilton qui, dans son célèbre *Report of Manufactures* (1791), expose les raisons fondamentales qui justifient ces droits. Une grande nation comme la nation nord-américaine, écrivait-il, ne peut se contenter d'être un Etat agricole ; elle doit aussi se développer industriellement et dans un temps plus court que ne le permet le libre-échange : il est donc nécessaire de créer des primes d'encouragement et des droits protec-

teurs, afin que la production puisse surmonter les premières difficultés. Lorsque le pays possèdera ses propres industries, toute l'économie nationale en ressentira un avantage et se développera, et la consommation de produits agricoles augmentera aussi à l'intérieur. Hamilton connaissait très bien les inconvénients et les dangers du système protectionniste, mais il était convaincu que la concurrence à l'intérieur aurait bientôt remédié, en le paralysant, au plus grand dommage résultant du droit, l'augmentation du prix des produits. S'il avait prévu, cependant, l'apparition des trusts (qu'un américain moderne a appelé les fils du droit de douane), il aurait jugé d'une manière moins optimiste les effets des droits sur le marché intérieur.

Le partisan le plus remarquable d'Hamilton fut Frédéric List dont l'ouvrage intitulé *Système national d'économie politique* (1840) fit époque. Il séjourna longtemps en Amérique — où il fut même, peut-être l'élève d'Hamilton — et ressentit fortement l'influence du courant de politique économique qui prédominait ; il a le mérite d'avoir su soulever un mouvement efficace contre la doctrine du libre-échange qui s'imposait de plus en plus, en éveillant l'esprit économique en Allemagne d'abord et ensuite dans d'autres pays. Gustave Schmoller a bien raison d'affirmer que « la politique protectionniste du XIXe siècle s'est inspirée, pour la plus grande partie, des idées de List ».

List intitula ainsi le chapitre vingt-six de son œuvre : « La douane comme facteur principal pour la création et la protection de la force manufacturière nationale » (1) ou « De la législation douanière comme moyen d'encourager les industries ». Voici comment il conçoit la politique visant à encourager, à créer de nouvelles industries.

(1) *Die Douane als Hauptmittel zur Pflanzung und Beschützung der inneren Manufakturkraft.*

« L'adoption de mesures protectionnistes est justifiée seulement chez les nations qui ont un vaste territoire et qui par leur nombreuse population, par leurs ressources naturelles, par leur agriculture perfectionnée, par leur degré élevé de civilisation et d'éducation politique, sont appelés à rivaliser avec les principales nations commerciales. On doit admettre en général que là où une industrie ne peut pas être créée avec un protectionnisme initial de 40 à 60 0/0 et se maintenir dans la suite avec une protection de 20 à 30 0/0, les conditions fondamentales du développement de l'industrie manufacturière font défaut. Les causes d'un état de choses de ce genre pourront s'éliminer plus ou moins difficilement ; parmi celles que l'on peut écarter le plus facilement citons le manque de moyens de transport, de connaissances techniques, d'ouvriers habiles, d'esprit d'entreprise ; parmi celles auxquelles il est plus difficile de remédier, notons : le défaut d'activité, d'instruction, de moralité, de sens juridique dans le peuple, la rareté des capitaux, et surtout le défaut de liberté civile et de sécurité juridique, ainsi que l'imperfection de la constitution de l'Etat. L'école classique n'admet pas qu'étant donné la libre concurrence avec des nations manufacturières très développées, une nation moins avancée ne puisse jamais arriver à une indépendance économique complète lorsqu'elle possède toutes les qualités requises. Cette école soutient que des mesures de caractère protectionniste donneraient aux fabricants nationaux les avantages d'un monopole et favoriseraient un indolent acquiescement au *statu quo* ; tandis qu'au contraire, il est prouvé que la concurrence interne est partout un stimulant suffisant pour le progrès industriel. »

List continue par une polémique avec l'école classique, surtout avec Adam Smith, qui, comme on le sait, n'admet l'établissement des droits de douane que comme mesure transitoire et de représailles, ou comme un moyen de

défense nationale, ou bien comme un moyen d'établir l'équilibre dans certains cas (par exemple, si les produits étrangers sont frappés de taxes inférieures à celles des produits nationaux), et il soutient que les droits d'encouragement, même s'ils réussissaient à aider à la création d'une industrie, ne contribueraient pas à l'augmentation de la richesse nationale. List cite aussi J.-B. Say qui, tout en étant de la même opinion que Smith, admet cependant les droits d'encouragement dans le cas où « une branche d'industrie aurait la probabilité de devenir en un petit nombre d'années tellement rémunératrice, qu'elle n'aurait plus besoin d'être aidée par des mesures protectionnistes ». Mais List objecte avec raison que dans une nation que ses dons naturels et sa culture rendent apte à développer des forces manufacturières, presque toutes les branches d'industrie doivent nécessairement devenir rémunératrices si elles sont énergiquement protégées, et il ajoute qu'il est ridicule de ne fixer à une nation qu'un petit nombre d'années dans l'espace desquelles elle doit introduire une nouvelle branche d'industrie et la rendre capable de soutenir la concurrence étrangère.

On voit donc clairement, d'après ce que nous venons d'exposer, que List n'est pas un partisan du protectionnisme absolu ; il soutient le droit d'encouragement de caractère industriel et non celui de caractère agricole, et, de plus, il ne l'admet que lorsqu'on se trouve en présence de prévisions favorables nécessaires au développement industriel. Il est cependant dans l'erreur lorsqu'il croit, avec les partisans de l'école qu'il combat avec tant de chaleur, qu'il y a des Etats où les conditions nécessaires ne peuvent jamais exister ou qu'il n'est possible que bien difficilement d'éliminer les causes qui en provoquent l'absence. C'est une supposition que les faits ne justifient pas, parce que le nombre des pays qui, quoique petits et peu peuplés, passent avec succès du stade agricole au stade industriel,

s'accroît de plus en plus. Tandis que l'école classique était d'avis que les droits ne pouvaient en aucune manière aider à la création d'une industrie, List se borna à en montrer l'efficacité relativement aux Etats manquant des qualités requises pour le développement industriel. De même qu'Hamilton, il ne prévit pas qu'avec le temps la concurrence interne n'aurait servi de rien pour empêcher cet effet nuisible des droits, l'augmentation des prix, car il ne savait pas encore ce qu'étaient les cartells, les syndicats, les trusts. En effet ceux-ci comprirent bientôt la valeur de l'arme que le protectionnisme donnait aux producteurs pour influer sur les prix, et ils éliminèrent, au moyen d'accords, la concurrence intérieure ; de sorte que l'augmentation des prix comme conséquence des droits se produisit sur toute la ligne. Hamilton, List et autres partisans honnêtes et convaincus du droit d'encouragement ne pouvaient admettre qu'il entraînât l'augmentation des prix, lorsqu'ils recommandaient de l'établir seulement pendant la période de temps (et pas au delà) nécessaire à créer, à encourager l'industrie ; et ils n'auraient certainement pas justifié ce droit, au point de vue de l'économie nationale, lorsque celui-ci, après avoir accompli sa fonction, qui consiste à créer l'industrie protégée et à la mettre à même de soutenir la concurrence sur les marchés intérieur et extérieur, n'est devenu qu'un simple moyen de procurer un surcroît de profits à certains groupes de producteurs.

Mais, en réalité, ce n'est qu'exceptionnellement que les droits de douane, une fois introduits, sont diminués ou abolis après qu'ils ont atteint leur but. Des cas semblables sont très rares dans l'histoire de la politique douanière, de même qu'il est rare de voir un souverain renoncer spontanément à la couronne ou un fabricant faire cadeau de son usine à ses employés... Au contraire, au moment de la revision des tarifs, le chœur des intéressés protégés chante sur tous les tons que les taux des droits

en vigueur sont trop bas, qu'ils ne protègent pas suffisamment, que les producteurs étrangers concurrents produisent à meilleur marché, et que, par conséquent, les taux doivent être augmentés, si l'on veut éviter la ruine de telle ou telle branche de production.

Le destin des droits d'encouragement a donc été de subsister d'une manière permanente, même après avoir accompli leur tâche. Des raisons fiscales y ont également contribué. On sait qu'il est toujours plus difficile de diminuer ou d'abolir un impôt que de l'augmenter ou d'en introduire un nouveau. Dans la plus grande partie des Etats les droits de douane ne sont plus simplement des mesures protectrices, comme les entendait List, mais ils sont devenus une source de revenus très considérables pour l'Etat. C'est pour cela que les financiers de la politique appuient les tendances protectionnistes.

§ 7. — *Droits de « renforcement »*.

(Droits tendant à soutenir les industries existantes).

On a cherché récemment à approfondir le problème des droits d'encouragement et d'en reconstruire les bases à un point de vue plus général, en leur attribuant aussi la fonction de rendre plus fortes les industries existantes et de les aider ainsi à soutenir la concurrence étrangère.

Nous citerons comme exemple d'une tentative de ce genre quelques passages tirés des pages profondes que van der Borght (1) consacre à ce sujet. D'après lui, voici quel est le nœud du problème de la politique douanière : le droit de douane est-il à même de maintenir active une force productive indispensable à l'universalité des citoyens, ou bien de produire une augmentation durable de

(1) Ouvr. cité, p. 442.

la capacité de production de l'économie nationale, et telle qu'elle soit profitable à l'universalité des citoyens et non pas seulement à certaines catégories d'entre eux? Si le droit ne peut atteindre ce but, c'est une folie de l'introduire; s'il le peut, le droit est justifié. Van der Borght parle ensuite des circonstances qui peuvent empêcher que le droit n'ait l'effet désiré, comme la diminution de la consommation intérieure et l'accumulation des marchandises invendues par suite de l'augmentation des prix, ou bien une pénétration plus énergique de la marchandise étrangère qui, étant donné les prix élevés à l'intérieur, peut encore trouver son bénéfice, malgré les droits. Dans tous ces cas les consommateurs sont inutilement sacrifiés, parce que le droit n'est pas arrivé à rendre plus intense, ou même seulement à maintenir, la capacité des forces productives nationales. L'augmentation des prix causée par le droit de douane peut encore provoquer l'acquisition de nouvelles forces et de nouveaux capitaux en faveur de la branche de production protégée. La conséquence en est — comme nous l'avons expliqué précédemment — que la concurrence devient plus intense à l'intérieur et que les prix baissent de nouveau. Faisant abstraction pour un moment de l'influence des cartells sur le maintien du taux élevé des prix, van der Borght continue : « Mais il reste toujours pour l'économie nationale un bénéfice durable : la production protégée a acquis une plus grande capacité, elle peut mieux pourvoir aux besoins du marché intérieur et faire concurrence avec plus de succès au marché étranger ».

Cette conception plus large du droit d'encouragement, qui constitue la thèse du droit de renforcement, ne résout pas, cependant, complètement le problème, parce qu'il en soulève un autre non moins grave et non moins ardu : qu'entend-on par généralité des citoyens, par intérêt général, lorsqu'on parle de droits de douane? Van der Borght ne donne pas une réponse satisfaisante. Si l'on analyse

les deux concepts, on remarque d'abord que l'intérêt général d'un pays n'est pas une chose unitaire, homogène, mais un résultat d'éléments variés, un compromis ; ce n'est pas l'intérêt d'un parti ou d'un groupe de producteurs, mais la somme des intérêts particuliers de tous les habitants d'un pays. Une saine politique économique doit tendre à protéger indistinctement de la manière la plus uniforme possible ces intérêts. Mais comme les intérêts particuliers des différents groupes économiques sont souvent en conflit, il n'y a plus protection de l'intérêt général (= somme de tous les intérêts particuliers), lorsque l'intérêt de tel ou tel groupe économique est entièrement protégé. Il arrive souvent, en effet, que l'on cherche à tenir compte d'une bonne partie des intérêts d'un groupe ayant une importance considérable en les conciliant avec ceux des autres groupes ; en somme on agit de telle sorte qu'aucun intérêt particulier n'est entièrement satisfait, tandis qu'on tient compte de tous en partie. Or, on ne peut pas affirmer ou nier en thèse générale que le renforcement d'une branche de production au moyen d'un droit de douane réponde aux intérêts généraux, il faut l'examiner pour chaque cas particulier. On verra si cette production se trouve dans des conditions telles qu'on puisse être certain que le droit atteindra son but, si les intérêts d'autres groupes de producteurs ou d'autres groupes économiques ne sont pas par hasard plus importants, au point de vue de l'économie nationale, que l'intérêt particulier du groupe qu'on veut protéger. Mais généralement, malgré l'examen objectif de toutes les raisons de fait pour et contre, la décision se laissera souvent influencer par les forces politiques en jeu.

De sorte que nous estimons que l'utilité et la justification économique du droit de renforcement n'a pas encore été démontrée.

§ 8. — *Droits de compensation.*

(Droits visant à compenser le prix de revient plus élevé des industries nationales vis-à-vis de celui des industries étrangères).

On cite de préférence la thèse suivante en faveur de la conservation et de l'augmentation de droits déjà existants : l'étranger produit et vend une marchandise meilleur marché que le pays A, et, par conséquent, A en subit la concurrence tant sur le marché intérieur que sur d'autres marchés ; pour égaliser la différence qui existe entre les prix de revient supportés par A et ceux (inférieurs) auxquels l'étranger produit la dite marchandise, on la frappe d'un droit d'importation de manière que son prix de vente à l'intérieur de A soit égal tant pour la marchandise étrangère que pour la marchandise nationale.

Dans la littérature économique cette égalisation (ou compensation) obtenue par des moyens de politique douanière a été jugée d'une manière très différente. Le problème est fondé sur deux inconnues variables : les conditions de production à l'intérieur et celles de l'extérieur. L'école classique croyait, en effet, pouvoir tirer la conséquence que les droits de douane étaient injustifiés et sans effets par le fait même que deux pays produisent à des prix de revient différents ; les protectionnistes, au contraire, déduisirent de la différence des prix de revient la nécessité de ces droits.

Dans les discussions sur la politique douanière on prend d'habitude pour base des calculs amples et détaillés afin de démontrer la différence des prix de revient d'un article à l'intérieur et à l'étranger. Nous avons déjà parlé de l'erreur de méthode qui en infirme souvent la prise en

considération. Mentionnons maintenant la thèse soutenue par Karl Wittgestein, un des « promotors » les plus connus de l'industrie sidérurgique en Autriche, dans une conférence dont le titre était « Libre-échange et protectionnisme » (1). Il a construit deux formules algébriques qui représentent respectivement la valeur de la production totale d'un pays « riche » et celle d'un pays « pauvre » ; il en déduit que le pays pauvre, étant donné la pénurie de son capital (qui, par conséquent est plus cher), le défaut de perfectionnement de ses machines (dont le rendement est moindre), etc., produit à un prix plus élevé, et qu'en conséquence, s'il veut développer sa production, il doit la protéger par des droits de douane.

R. Schüller (2) a pénétré plus profondément le problème du droit de compensation ; il a porté surtout son attention sur le concept de supériorité de la production d'un pays vis-à-vis de celle d'un autre pays. Pour comprendre l'idée de Schüller il ne faut pas oublier qu'il y a dans tous les pays de l'Europe occidentale et centrale des fabriques qui produisent un même article industriel à des prix et à des conditions égales. Mais il y a aussi dans tous les pays des établissements industriels qui fabriquent le même produit à des prix plus élevés ou plus bas, car il existe partout des industriels plus ou moins habiles, des conditions plus ou moins favorables. Or, l'important pour la politique douanière, n'est pas de savoir si la moyenne générale des prix de revient de la production totale ou même de l'ensemble de la production d'un certain article est plus élevée dans un pays qu'ailleurs, mais si les entreprises industrielles qui fabriquent un certain produit à des prix plus élevés sont de beaucoup plus nombreuses dans un pays que dans un autre, et quelle est dans un

(1) Conférence tenue le 22 novembre 1902 à l'Association des architectes et des ingénieurs autrichiens ; publiée dans le Bulletin de l'Association le 20 mars 1903.

(2) *Schutzzoll und Freihandel*. Vienne et Leipzig, 1905.

même pays, la différence entre la somme dépensée par les fabriques qui ont des prix de revient plus élevés et celle que dépensent les fabriques qui ont des prix inférieurs. C'est-à-dire que, comme le dit Schüller : « La supériorité d'un pays dans la production d'une marchandise consiste en ce que les conditions favorables à la production de cette marchandise existent et agissent dans une plus large mesure que les moins propices, en ce que les conditions les moins favorables ne diffèrent pas de beaucoup des conditions les plus favorables et que la quantité des facteurs de production disponibles, relativement à cette marchandise, soit plus grande que dans un autre pays ».

Cette analyse exacte du problème des différences de coût nous permet d'examiner dans quelle mesure une exportation donnée est utile ou désavantageuse pour l'économie nationale, et dans quelle mesure différente un droit de douane fait sentir ses effets sur les producteurs et sur les consommateurs d'une marchandise.

Il résulte clairement du raisonnement de Schüller que lorsqu'il n'y a aucune différence dans deux pays entre les prix de revient respectifs d'un article, il est parfaitement inutile de le frapper d'un droit. Mais nous ne trouvons pas une réponse à la question de savoir par quels moyens économiques, lorsqu'il y a une différence, celle-ci peut être progressivement égalisée, et si cette égalisation ou cette compensation, que le trafic international tend à effectuer, est hâtée par les droits de douane, ou bien, comme cela est à craindre, retardée. Car si le droit équivaut à la différence entre les prix de revient à l'intérieur et ceux de l'extérieur des entreprises qui travaillent dans des conditions favorables, dans ce cas celles qui produisent à des prix plus élevés ne jouiront d'aucun bénéfice, puisque ce n'est pas vis-à-vis des entreprises étrangères qui produisent à des conditions égales ou pires qu'elles ont besoin d'être protégées. De plus, si le droit se mesure à la différence des prix de revient des entreprises qui travaillent dans les

deux pays à des prix plus élevés, le droit est trop fort et dépasse le point de compensation pour les entreprises qui travaillent dans des conditions plus favorables.

Cette théorie approfondit donc le problème sans le résoudre. A l'aide de quel critérium pourrait-on arriver à établir dans chaque cas quels sont les prix de revient des diverses entreprises qui travaillent à des prix différents? Et qui peut décider si celles qui produisent à des conditions plus favorables et qui forment ordinairement la minorité ne sont pas par hasard les plus importantes, puisqu'elles représentent pour l'économie nationale la partie la plus saine, plutôt que la majorité qui produit à des prix plus élevés? Et quelle voie suivre, lorsqu'il s'agit d'une industrie exercée pour la plus grande partie par de petits entrepreneurs, de petits patrons, pour le maintien desquels (ce qui est le but des classes moyennes) les intéressés appellent aussi à l'aide la politique économique? Pour arriver à un résultat pratique on cherchera à tirer des divers prix de revient une résultante qui sera différente selon le jugement politique que fait des divers éléments celui qui est appelé à se prononcer, parce qu'il ne s'agit pas d'un problème d'arithmétique mais bien de politique.

D'ailleurs, la fausseté de la doctrine de Schüller a été démontrée par E. von Philippovich mieux que par tout autre ; il l'a soumise à une critique très sévère qui présente le problème sous sa vraie lumière. Il remarque que Schüller a négligé l'élément politique de l'Etat, qui est essentiel pour toute politique commerciale. C'est l'union de toutes les forces économiques d'une collectivité, qui tend à se faire valoir comme unité politique. Et c'est ce qui importe ; en effet la différence qui existe, par exemple, entre Trieste et Bodenbach (ville de la frontière autrichienne située sur la limite qui sépare l'Autriche de la Saxe), considérée au point de vue économique, est plus grande que celle qui existe entre Bodenbach (en Autriche) et Dresde (en Saxe).

Il résulte donc de la critique (1) du savant professeur de Vienne que la théorie de Schüller et d'autres analogues ne donnent pas un relief suffisant à la différenciation politique des diverses unités économiques, à la séparation nette et précise provenant de l'élément politique d'Etat. C'est de là que proviennent à leur tour les difficultés et les obstacles aux ententes internationales. Ces affirmations de Philippovich confirment ce que nous avons dit à propos du trafic entre les différentes unités économiques nationales. Cependant, il ne relève pas non plus l'importance de la différenciation politique progressive et de l'évolution de la politique commerciale autonome des divers Etats dans l'histoire des relations économiques internationales, lorsque ces dernières montrent une tendance à diminuer ou à atténuer les causes de dissension et de conflits en favorisant au contraire l'union, l'entente, la communauté d'intérêts.

Nous dirons pour conclure que la théorie des différences entre les prix de revient ne peut être considérée comme une explication complète et décisive du problème douanier, ni dans sa forme classique de théorie des prix de revient comparés, ni sous la forme moderne que lui ont donnée Bastable, Schüller et autres. On a voulu autrefois la prendre pour base du libre-échange et on la donne maintenant comme base du protectionnisme ; et l'une et l'autre sont des catégories historiques qui doivent être étudiées et expliquées au point de vue évolutionniste.

§ 9. — *La thèse politique et financière.*

Outre les raisons purement politiques et économiques on invoque aussi d'habitude en faveur des droits de douane des arguments qui ne concernent qu'indirectement, il est

(1) Voir *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, XIX Band, IV, Heft., Vienne, 1905.

vrai, les intérêts de la production, mais qui ont cependant une grande importance au point de vue de la politique douanière.

Un de ces arguments, que nous avons déjà signalé, se rapporte à la politique financière. L'Etat ne peut renoncer aux revenus de la douane, il a même besoin de les augmenter de temps en temps ; s'il y renonçait, il devrait trouver d'autres sources de revenu, qui frapperaient probablement plus fortement et d'une manière moins uniforme que les droits de douane l'économie nationale, d'autant plus que ces derniers sont supportés par l'étranger, comme il est raisonnable de l'admettre dans la plupart des cas. Il ne manque pas cependant d'auteurs (1) qui considèrent déjà depuis longtemps les droits de douane comme la plus mauvaise forme (ils l'ont même qualifiée d'immorale) d'impôt indirect, du moment qu'ils frappent, comme ils l'affirment, de la manière la plus inégale et la plus partiale les sujets économiques d'un pays, et qu'ils peuvent être éludés par une infinité de moyens.

Ce serait réellement un problème bien grave pour la plus grande partie des Etats que celui de renoncer dans un bref délai au revenu des droits de douane, soit en les abolissant soit en les diminuant tous dans une mesure notable, même s'il n'existait aucun doute sur l'illégitimité de leur soi-disant fonction protectrice. Le budget d'un grand nombre d'Etats se base en grande partie sur les revenus des douanes, et tant que les dépenses publiques, spécialement les dépenses militaires, croîtront comme elles l'ont fait jusqu'ici, l'Etat ne pourra renoncer à une source de revenu si considérable et susceptible d'être augmentée comme l'est celle de la douane.

Il n'en est pas ainsi lorsqu'il s'agit d'une diminution modérée des droits ; il n'est pas certain que cette baisse

(1) Voir A. Smith, ouvr. cité, IV Book, II chapter ; W. Smart, *The Return to Protection*. Londres, 1904.

doive entraîner un *déficit* financier. Un abaissement des droits peut avoir pour effet une diminution des prix à l'intérieur et une augmentation dans l'importation des marchandises dont le droit de douane a été réduit ; en définitive, le rendement des revenus de la douane resterait donc à peu près le même qu'auparavant. Cependant, ceux qui s'occupent de politique financière ne sont pas d'accord sur le point suivant : la réduction d'un impôt, spécialement d'un droit de douane, est-il accompagné d'une diminution des prix, et cela dans quelles circonstances. La différence entre l'ancien droit et le droit réduit peut complètement être absorbée par le commerce intermédiaire et le prix reste le même, ou bien la consommation intérieure ne sera plus susceptible d'être augmentée, de sorte que le consommateur ne retirera aucun bénéfice de la réduction du droit et que le pays ne sera pas encouragé à augmenter l'importation. La France a fait une expérience de ce genre lorsqu'elle a réduit les droits d'entrée sur le café.

De quelque manière que l'on juge la valeur de la thèse politique et financière, elle est un des boulevards du protectionnisme et on pourra bien difficilement l'abattre, au moins pour le moment.

§ 10. — *La thèse patriotique.*

Disons enfin quelques mots de ce que l'on est convenu d'appeler la thèse patriotique.

Comme le dit avec raison et d'une manière concise W. Smart, « les nations veulent d'abord devenir indépendantes et puis riches ; elles ne veulent pas trop dépendre économiquement d'autres nations avec lesquelles elles pourraient un jour être en guerre ». Avec une argumentation de ce genre, on arrive à prendre la défense des droits élevés sur les denrées alimentaires (1), sur le ma-

(1) Cfr. A. Wagner, *Agrar und Industriestaat*, 2e édit., Iéna, 1902, p. 22 et suiv.

tériel de guerre, sur les machines, etc. En effet, s'il est possible qu'un Etat qui fait une grande exportation de denrées alimentaires, vienne, en cas de guerre, à en manquer, il faut sérieusement penser par quelles voies on pourra éventuellement éviter ce danger. L'augmentation des droits qui les frappe est-il le meilleur moyen d'atteindre ce but ? Cela est discutable. Mais en tout cas nous croyons qu'il n'est pas admissible que la guerre, à notre époque, puisse affamer un pays, même s'il s'agissait d'un Etat dans des conditions particulièrement difficiles, à ce point de vue, comme l'Angleterre.

Avant d'introduire des droits élevés en en faisant ressentir tous les inconvénients à la grande masse de la population, il convient aussi de démontrer qu'ils seront à même de faire augmenter, dans un temps relativement court, la production des denrées alimentaires à l'intérieur, etc., et de la rendre assez intense pour qu'elle arrive à satisfaire la demande, dans des conditions normales. Si cela n'est pas mathématiquement certain, la thèse patriotique a beau être des plus nobles et les intéressés ont beau s'efforcer de la mettre en avant, elle ne cessera pas d'être seulement un argument brillant destiné à faire valoir dans le domaine de la politique douanière — comme cela arrive si souvent — les intérêts particuliers d'un groupe économique aux dépens des intérêts généraux du pays.

D) Des droits sur les produits agricoles (1).

§ 11. — *Les droits sur les produits agricoles et les salaires.*

Les deux produits agricoles principaux, les céréales et le bétail, sont protégés presque partout par des droits de

(1) C'est une question qui a provoqué de grandes discussions en Italie en 1898 et en 1909. On en a beaucoup parlé dans ces

douane élevés. Les partisans des droits sur les produits agricoles affirment que, comme la fonction de ces derniers consiste à maintenir élevés les prix de ces produits ou à en empêcher la baisse, il en résulte que les agriculteurs et les salariés agricoles réalisant des gains plus considérables destinent une plus grande partie de leur revenu à l'achat de produits industriels et que les industriels et les ouvriers occupés dans l'industrie en éprouvent ainsi à leur tour un avantage.

Mais nous nous trouvons ici en présence de la question suivante : est-il plus utile, au point de vue de l'économie générale, de maintenir élevés les prix des denrées alimentaires ou de les augmenter en améliorant aussi indirectement les conditions de l'industrie, ou bien de faire en sorte que les prix des produits alimentaires soient modérés ou peu élevés ?

Le prix élevé de ces produits entraîne la baisse des salaires réels et tous les appointements fixes perdent réellement de leur valeur. Or, cette conséquence ne peut être neutralisée que petit à petit, à grand' peine — et non pas si facilement et si automatiquement que le croient de nombreux théoriciens — au moyen de l'augmentation progressive des salaires nominaux. En attendant, avant que l'égalisation entre les salaires réels et les salaires nominaux se produise, ceux qui reçoivent des appointements fixes doivent réduire leur demande de produits agricoles et, par conséquent, déjà pour cette raison, l'avantage que les producteurs de denrées agricoles s'attendaient à retirer

derniers temps à propos du renchérissement des denrées alimentaires, surtout en Allemagne et en Autriche. Quant à la littérature qui s'est occupée de cette matière, on peut se reporter aux discussions parlementaires et aux nombreux articles publiés aux époques précitées par les principales revues économiques. Notons parmi les publications récentes : Lujo Brentano, *Die deutschen Getreidezölle*, Stuttgart, 1910 ; Bruno Heinrich Roncador, *Wesen und Wirkung der Agrarzölle*, Iéna, 1911 ; Georg Hohmann, *Die deutschen Getreidezölle*, Berlin, 1911 [N. d. T.].

de l'augmentation du droit est détruit en grande partie. Il reste donc à examiner, comme nous l'avons dit, s'il est plus utile aux intérêts généraux de favoriser l'agriculture par des mesures douanières ou d'éviter les inconvénients dont souffre la population non agricole du fait des droits agricoles élevés.

On a généralement cherché à résoudre ce problème en prenant plutôt pour point de départ des prémisses et des considérations politiques qu'en se fondant sur des raisons économiques positives.

Pour ne pas nous laisser entraîner en dehors de notre route et pour rester sur un terrain scientifique et objectif nous fixerons quelques points de départ :

1° Quelle est la partie de la population qui, à un moment donné, est la plus nombreuse ou augmente le plus, la population agricole ou la population non agricole ?

2° Quelle est la partie de la population dont les achats absorbent une plus grande partie du revenu de la nation tout entière et, quelle est, par conséquent, la partie de la population qui transforme une plus grande quantité de richesse ? Est-ce la population agricole ou la population non agricole ?

3° L'Etat est-il normalement contraint de recourir à l'importation de produits agricoles et cela pour une quantité considérable ou en augmentation continuelle ?

4° Peut-on raisonnablement prévoir que l'agriculture nationale pourra avec l'aide des droits de douane et au moyen d'améliorations techniques, d'une culture plus intensive, de l'organisation économique (coopération), etc., suffire, à une époque qui ne sera pas trop lointaine, aux besoins de la population, de manière à ce que la nation puisse renoncer à la plus grande partie de son importation de produits agricoles ?

5° L'agriculture est-elle à même de développer sa production même sans rendre plus intenses les mesures protectrices ?

Faisons observer avant tout qu'il n'est possible de donner une réponse à ces questions et à d'autres semblables qu'après avoir examiné et évalué toutes les données statistiques possibles et avoir fait usage des autres moyens d'induction. Il est douteux cependant que des moyens de ce genre soient actuellement suffisants pour étudier complètement le problème dans toute son ampleur et dans toute sa complexité.

On a fait des hypothèses variées au sujet des effets produits sur les salaires par les droits qui frappent les denrées alimentaires. L'ancienne théorie des salaires déjà formulée par Smith enseigne que le prix du pain et les droits de douane, dans la mesure où ces derniers se répercutent sur les prix, n'ont aucune influence effective sur les salaires : si le prix du pain est élevé, il a pour effet une augmentation correspondante du salaire nominal, si le prix en est bas, le salaire sera également bas ; mais le salaire réel reste toujours le même (théorie des parallèles).

D'autres auteurs, au contraire, et H. Dietzel en particulier, soutiennent que des prix élevés ou des droits élevés, dans la mesure où ces derniers influent sur les prix, entraînent une réelle diminution du salaire réel (théorie des contraires).

Dans l'état actuel de la science économique, la première théorie est insoutenable. Il est admis, en effet, que le salaire réel ne reste pas toujours invariable, et il est également démontré que le droit sur le blé et les prix élevés du pain peuvent bien produire une augmentation du salaire nominal, mais que même si cela se produit, ce n'est ni immédiatement ni automatiquement.

Les prix élevés, tant que le salaire nominal reste égal, ont pour conséquence une diminution effective du salaire réel : avec un salaire de 20 francs par semaine, par exemple, un ouvrier peut acheter moins de pain, moins de viande, moins de légumes, etc., ou une quantité égale

de qualité inférieure; ou bien il doit recourir aux succédanés, ou au crédit et il payera alors des prix encore plus élevés. Il est certain que les travailleurs feront tout leur possible pour augmenter leur salaire nominal afin d'arriver au salaire réel qu'ils touchaient auparavant; mais c'est d'habitude le résultat d'une lutte, d'une agitation, d'une grève, ce qui est à son tour une dépense de forces et une destruction ou un défaut de production de richesse. Ceux qui appartiennent à des professions à revenu fixe, par exemple, les officiers, les employés, etc., doivent s'agiter, présenter des pétitions pour obtenir l'augmentation de leurs appointements, une indemnité de résidence; mais ces agitations ne donnent un résultat pratique qu'après une longue période de temps. La conséquence de l'augmentation des prix est donc la nécessité d'élever la rétribution nominale du travail.

Cette augmentation produit, à son tour, pendant un certain temps, la hausse des frais de production tant dans l'industrie que dans le commerce et dans l'agriculture ; on cherche à faire peser cette hausse du coût de production sur les consommateurs en leur faisant payer cher les marchandises, et c'est ainsi que les produits industriels renchérissent : vêtements, chaussures, lumière, combustible, habitations, etc. Le niveau des prix auquel le salaire nominal tendait à arriver, est bientôt dépassé par de nouvelles augmentations, le salaire réel baisse de nouveau ; c'est un mouvement en spirale sans fin.

Toutefois, c'est précisément en cela que consiste, en bonne partie, le progrès social et intellectuel. Mais les moyens que l'on doit employer pour effectuer ce progrès sont cependant trop tristes, et ce n'est que très lentement que des moyens pacifiques viennent s'y substituer pour régler d'une manière plus équitable le prix du travail au moyen d'accords entre les parties intéressées.

§ 12. — *Produits agricoles et produits industriels.*

Adolphe Wagner soutient que l'augmentation des droits sur les denrées alimentaires améliore les conditions de l'agriculture et que, mettant un frein à la dépopulation rurale, elle contribue à éloigner les dangers sociaux de l'industrialisme. En réalité c'est précisément le contraire qui se produit, car l'urbanisme se développe de plus en plus.

Les agriculteurs et leurs représentants défendent à leur tour les droits agricoles en disant que leur augmentation produirait un accroissement de revenu en faveur de la population agricole, qui aurait ainsi une disponibilité de moyens plus grande pour acheter des produits industriels ; par conséquent, non seulement les augmentations des droits agricoles ne seraient pas nuisibles aux producteurs industriels, mais ils leur seraient aussi d'une utilité directe.

Quelle est la valeur de ce raisonnement ?

Pour résoudre la question il faut l'examiner plus à fond et voir si la population agricole est plus nombreuse dans le pays que la population industrielle et commerciale et cela dans quelle mesure ; si les effets nuisibles de droits agricoles élevés sont compensés par les avantages qu'ils apportent, c'est-à-dire par l'augmentation des achats de produits industriels de la part de la population agricole, et si ces avantages n'ont pas à leur tour une répercussion plus nuisible encore.

Il faut mettre également en balance les conséquences que l'industrie ressentira du fait que les Etats A, B... contre lesquels sont dirigés les droits agricoles de C, établiront des droits sur les produits industriels de C, causant ainsi des dommages à son exportation industrielle. Il faut surtout bien se garder de faire du protectionnisme agricole dans les pays où les produits industriels

destinés à l'exportation représentent une quantité considérable de la production nationale.

Mais les agriculteurs objectent : sans un protectionnisme basé sur des droits suffisamment élevés nos conditions empireront à un tel point, que le marché intérieur et, par conséquent, aussi le développement industriel en subiront de grands préjudices.

Or, il faut tenir compte de ce que l'industrie ne vend pas seulement ses produits aux agriculteurs, mais aussi aux ouvriers et à la population industrielle et urbaine, de plus elle exporte à l'étranger ; dans la plus grande partie des pays commercialement développés ce n'est pas sur la population agricole que l'industrie doit surtout compter. En tout cas il n'est pas possible actuellement de déterminer à l'aide de la statistique, avec une certaine approximation, dans quelle mesure l'agriculture d'une part et de l'autre le reste de la consommation intérieure ou extérieure contribuent à l'écoulement des produits industriels d'un pays ; les sources statistiques sont insuffisantes et il faut se contenter de recourir à des moyens empiriques, de jurer *in verba magistri*, de croire à l'opinion des personnes compétentes.

Mais même si dans un pays la part des produits industriels absorbée par les achats faits par la population agricole était très considérable, on peut toujours se demander : est-il économique de laisser subsister ou de produire artificiellement une situation de ce genre (vendre à l'agriculture une plus grande partie des articles industriels) à l'aide des droits élevés, c'est-à-dire à l'aide d'un moyen qui à d'autres points de vue représente un dommage économique au moins égal ? Les agriculteurs objectent ordinairement que la répercussion défavorable que les droits agricoles élevés ont sur les prix des denrées alimentaires est beaucoup moindre que les avantages qu'ils en retirent lorsqu'il leur est possible de faire des achats plus importants par le fait de l'augmentation de la disponibilité de leurs moyens, ce

qui revient à dire que le prix par unité de poids ou de quantité, d'un certain produit alimentaire, est élevé dans une mesure moins sensible que celui dont est augmenté le revenu annuel de l'agriculture, par suite des meilleurs prix de vente de ses produits. Mais il faut remarquer que l'agriculteur n'achète que de temps en temps des articles industriels, d'habitude deux fois par an, que ses achats se répartissent entre les produits des diverses industries (machines, ustensiles, engrais chimiques, objets de vêtement, articles de ménage, etc.), et qu'enfin l'agriculteur, ou du moins la grande masse des petits agriculteurs emploie la plus grande partie de son revenu à l'achat d'objets de consommation nécessaire (denrées alimentaires, bois, charbon, semences, fourrages), qui, surtout certaines substances alimentaires, comme le pain et la viande, sont d'une consommation continuelle, journalière et générale. De sorte qu'un agriculteur, en sa qualité d'acheteur de produits industriels ne peut pas du tout être considéré comme équivalent à un consommateur industriel urbain comme acheteur de produits agricoles. C'est la raison pour laquelle on ne doit pas tenir compte d'une augmentation de prix par unité de mesure, mais considérer la répercussion des droits agricoles élevés dans ses effets sur le budget annuel d'une famille. Et l'on devrait aussi — mais ici non plus la statistique ne nous fournit pas des données suffisantes — examiner dans quelle mesure les droits élèvent non seulement les prix des produits agricoles tels que les vend le producteur (céréales, légumes, bétail, vin, fruits, etc.), mais encore les prix que doit payer le consommateur direct (prix du pain, de la viande, etc.).

Les groupes de commerçants et de producteurs intéressés à la vente ou à la préparation de ces articles (marchands de fruits, meuniers, boulangers, marchands de bétail, bouchers, commerçants en vin, courtiers, charcutiers, marchands de vin, etc.) transfèrent à leur tour l'élé-

vation des prix d'achat sur les prix de vente ou de détail et les augmentent ordinairement en les arrondissant à leur avantage. La poussée en haut que le droit donne au prix de la marchandise frappée est donc immanquablement transmise à d'autres prix. Il ne faut cependant pas confondre ce problème avec cet autre : l'incidence du droit se produit-elle sur le prix à l'intérieur de la marchandise frappée et cela dans quelle mesure ? Dans ce cas, c'est l'Etat qui établit le droit qui en supporte la charge, en tout ou en partie : nous en avons déja parlé à propos des « effets des droits de douane ».

Lorsque le droit augmente effectivement le prix de la marchandise, nous nous trouvons en présence du problème suivant, que nous avons déjà posé précédemment : Au point de vue de la politique douanière, quels sont les intérêts les plus importants pour la généralité des habitants qui vivent dans le milieu d'une unité économique nationale ? Les intérêts des agriculteurs ou des non agriculteurs, des producteurs ou des consommateurs de denrées agricoles ?

§ 13. — *Producteurs et consommateurs.*

Gustave Schmoller fait remarquer que le parti libre-échangiste qui s'est formé récemment et qui défend les intérêts des consommateurs et combat les droits de douane comme la cause du renchérissement des marchandises, néglige un point important : c'est que les intérêts des producteurs ont le même droit à être protégés que ceux des consommateurs et que, d'autre part, il ne suffit pas d'attribuer aux droits de douane le renchérissement général momentané que l'on constate actuellement, pour en déduire la nécessité de les abolir ou de les diminuer. Mais il ne nous semble pas que ce raisonnement atteigne le fond de la question ; on a l'impression qu'il

admet implicitement que l'action d'un droit sur l'augmentation des prix cesse peu de temps après son introduction et que les consommateurs peuvent bientôt s'y habituer, s'adapter à cette augmentation, tandis qu'en réalité cela ne se produit, comme nous l'avons vu, que peu à peu et après de violentes agitations pour l'augmentation des salaires. Etant donné que l'établissement de droits de douane trop élevés sur les denrées alimentaires rend plus pénible la vie de la grande masse du peuple, le renchérissement, que Schmoller appelle momentané, peut également avoir des conséquences très graves pour l'avenir de la nation, au moins aussi graves que l'absence de droits suffisants. L'économie d'une nation n'a pas seulement intérêt à ce que l'on produise le plus possible et à ce que les produits soient vendus aux meilleurs prix possibles, mais elle a aussi intérêt à ce que la population ait la nourriture qui lui est nécessaire, des vêtements et des logements suffisants, à ce que le spectre de la dénutrition et de la décadence de la race soit éloigné le plus possible.

Quel intérêt un pays a-t-il à ce que les prix de ses produits soient élevés, si la masse de la population vit dans la misère et dans le besoin, et si ce n'est qu'à force d'épuisantes agitations qu'elle arrive à peine à rapprocher les revenus nominaux des revenus réels diminués? Dans ces conditions la capacité économique de la nation sera-t-elle plus élevée et plus résistante que dans le cas contraire? Et un pays pourra-t-il, dans ces conditions, avoir assez de force et de prestige vis-à-vis de l'étranger, pour faire valoir sa puissance comme un pays où la moyenne du *standard of life* est supérieure à la sienne (1)?

(1) Quant à la dénutrition, il s'agit d'un concept relatif. Tandis qu'Yves Guyot, *De la répercussion des droits de douane*, Rapport à la 10e session de l'Institut International de Statistique, Londres, 1905, démontre que la population de la France, si riche et si

Il est important à ce sujet de voir non seulement si le genre de vie d'un pays est supérieur ou inférieur à celui d'autres pays, mais encore s'il s'est élevé ou abaissé dans le milieu d'une même unité économique, c'est-à-dire s'il s'est produit dans ce pays un progrès ou une décadence au point de vue démographique. L'amélioration du genre de vie d'un peuple, c'est-à-dire l'élévation continuelle des revenus provoquée par l'augmentation continuelle des dépenses, représente, cela n'est pas douteux, un progrès économique. Mais les moyens (agitations, grèves, etc.) auxquels la population doit recourir pour rendre dans le plus bref délai les revenus égaux aux dépenses trop accrues par suite des droits de douane sur les denrées alimentaires, sont d'une valeur économique très discutable et peuvent nuire dans une mesure très considérable aux intérêts de nombreux groupes de producteurs non agricoles.

C'est pourquoi Gustave Schmoller démontre avec raison que l'augmentation des salaires promise par les protectionnistes au moyen des droits protecteurs est une chose illusoire. On a souvent usé de cet argument, dit l'auteur, d'une manière pharisaïque ; aux Etats-Unis, par exemple, lorsqu'en 1890 on réussit à faire approuver le *Mac Kinley Bill* qui introduisait des droits de douane énormes, tandis que cette loi fut suivie d'un fort abaissement des salaires. En Europe, c'est la Grande-Bretagne, libre-échangiste, qui a les plus hauts salaires, la Russie, pays fortement protec-

avantagée par la nature, souffre de dénutrition, d'autres auteurs disent (par exemple Leo Verkauf, *Agrarschutz und Sozialreform*, « Archiv. f. Sozialpolitik », 3 u. 4 Heft 1903) que, excepté la France, aucun Etat n'est à même de subvenir seul aux besoins de produits agricoles de ses habitants. Donc, si l'on compare deux pays en ce qui regarde leur *standard of life* moyen, il faut fixer un point de repère qui ne peut être autre que le minimum de nutrition physiologique. On verra qu'il y a des pays qui sont au-dessus et d'autre qui sont au-dessous de ce minimum.

tionniste, a les plus bas ; Dilke dit qu'au Canada et en Australie les droits protecteurs n'ont eu aucune influence sur les salaires ; en tout cas ce sont surtout d'autres causes que la politique douanière qui agissent d'une manière décisive sur le niveau des salaires. Telle est l'opinion de Schmoller. Nous ferons observer que l'importation libre des denrées alimentaires maintient, en Grande-Bretagne, les salaires réels à un niveau que n'atteignent pas des pays où domine le protectionnisme comme l'Allemagne, la France, les Etats-Unis : et c'est pour l'Angleterre une condition de supériorité qui fortifie indubitablement les aptitudes exportatrices de l'industrie britannique dans la lutte contre ses concurrents les plus à craindre. Ici se présente la question suivante : les ouvriers et les autres groupes de consommateurs doivent-ils combattre à tout prix l'augmentation des droits de douane, surtout ceux sur les substances alimentaires, ou bien, en admettant que les travailleurs eux-mêmes soient aussi des producteurs, ne leur convient-il pas d'être, dans certains cas, favorables aux droits de douane ? (V. Schippel, ouvrage cité, p. 144). Schmoller observe lui aussi que les ouvriers intelligents n'acceptent plus, avec raison, le simple point de vue des consommateurs, mais qu'ils tiennent compte en même temps des intérêts de la production. Ici, nous devons d'abord établir une distinction entre les droits protecteurs agricoles et les droits protecteurs industriels, lorsque cette distinction est possible, étant donné la politique douanière suivie dans ces derniers temps, laquelle tend à la protection commune de l'agriculture et de l'industrie. Il est bien évident que les ouvriers, les employés, etc., ne peuvent guère s'enthousiasmer pour l'augmentation des droits agricoles, parce qu'ils se trouveraient en contradiction avec leurs propres intérêts. Les ouvriers et les employés occupés dans l'agriculture même pourraient tout au plus approuver une politique douanière de ce genre, s'ils se considèrent comme des produc-

teurs agricoles et s'ils croient que, grâce à l'augmentation de rendement de l'agriculture par suite des droits, leur situation sera plus sûre et mieux rémunérée. Tous les autres groupes de population à salaire fixe, ainsi que les petits commerçants et les petits industriels, ont intérêt à ce que les prix des denrées alimentaires soient peu élevés et doivent, par conséquent, raisonner comme de purs consommateurs dans la question des droits de douane agricoles.

Il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit de l'augmentation de droits industriels. Ces derniers peuvent très bien être avantageux pour les ouvriers de l'industrie, lorsqu'ils sont vraiment à même de soutenir, de fortifier et de développer l'industrie protégée. L'augmentation des droits signifie alors pour les ouvriers une plus grande facilité à trouver de l'occupation à cause de l'augmentation de la demande de travail, et parfois même augmentation des salaires. Toutefois, les ouvriers doivent bien considérer s'ils pourront plus tard, au moyen de leur organisation, retirer effectivement des droits les bénéfices espérés, ou s'il ne s'agit pas, au contraire, de promesses faites par les intéressés pour obtenir leur appui.

Nous avons vu précédemment que l'on fait aussi intervenir l'argument patriotique en faveur des droits agricoles. Ces derniers devraient être élevés pour soutenir l'agriculture nationale, parce que, dans le cas contraire, les pays importateurs de blé deviendraient économiquement de plus en plus dépendants des Etats qui les alimentent: la population augmente aussi continuellement chez ces derniers, leur caractère agricole s'affaiblit de plus en plus à l'avantage de l'industrialisme, et il arrivera inévitablement un moment où les Etats importateurs n'auront plus de pain. Le seul remède serait de substituer le marché intérieur au marché extérieur ; il n'y a qu'un moyen d'atteindre ce but, c'est d'augmenter les droits agricoles, augmentation qui entraînera celle des prix et des salaires.

et celle de la demande du travail agricole, qui mettra un frein à la dépopulation des campagnes, et atténuera les conflits et les dangers sociaux.

Nous objecterons contre cette augmentation qu'il n'est pas légitime d'affirmer que les droits élevés sur les grains auront les effets espérés, tandis qu'il est plus probable qu'on en ressentira bientôt les effets nuisibles. Mais si nous admettons, sans le concéder, que les effets utiles de l'augmentation des droits agricoles aient vraiment lieu, il nous reste à examiner l'exactitude des arguments que l'on présente pour le démontrer. De nombreux auteurs impartiaux (v. de Goltz, L. Pohle, J. Conrad, K. Ballod et autres) ont prouvé qu'en Allemagne, où eut lieu et où continue encore une âpre lutte au sujet des droits agricoles, l'agriculture ne se trouve pas du tout dans de mauvaises conditions économiques, qu'elle donne des revenus qui sont loin d'aller en décroissant et qu'elle pourrait nourrir pendant longtemps la population sans qu'on ait besoin d'importer des denrées alimentaires, si le niveau du genre de vie des masses ne se fût pas si fortement élevé. De plus le rendement de l'agriculture peut être encore considérablement augmenté moyennant une culture plus rationnelle et plus intensive. Ceci n'est pas seulement vrai pour les Etats importateurs, mais aussi pour les pays exportateurs, de sorte qu'il n'est pas à craindre que ces derniers soient obligés de restreindre leur exportation, malgré l'augmentation de leur population. Il existe encore des territoires fertiles très étendus que la charrue n'a pas encore entamés ou bien qui sont exploités à l'aide de la culture extensive, de sorte qu'il n'est pas sérieux de songer à un danger éventuel de famine pour les Etats importateurs de denrées.

Si l'on croit que les droits agricoles élevés sont un obstacle à l'exode rural, il faut penser d'autre part qu'ils font augmenter les prix des denrées alimentaires et que ces derniers à leur tour causent, petit à petit, la hausse des

salaires industriels, de sorte qu'on aura encore un manque d'équilibre entre les salaires agricoles et les salaires industriels, et que ces derniers étant plus élevés, attireront de nouveau les travailleurs agricoles dans les villes et dans les centres industriels.

Verkauf (ouvrage cité) observe avec raison qu'il n'est pas vraiment démontré que les Etats importateurs de blé dépendent des Etats exportateurs, mais que, même si cela était, on ne peut l'éviter malgré l'imposition de droits pour si élevés qu'ils soient. La dépendance réciproque des différentes unités économiques entre elles est une caractéristique du mouvement économique international, et elle est encore, comme le démontre la question des droits agricoles, une cause permanente de conflits d'intérêts d'un côté, et de l'autre un des plus forts propulseurs de la tendance à la communauté d'intérêts. Verkauf expose certaines données très instructives au sujet de la dépendance économique réciproque des divers pays : au début du xxe siècle, l'Europe importait 18,4 millions de quintaux de coton ; des 7,6 millions de quintaux de laine que l'Europe consomme annuellement, 4,4 millions lui sont fournis par l'Australie et par l'Amérique ; l'Allemagne importe chaque année pour plus de 100 millions de marks d'engrais artificiels malgré ses énormes gisements de sel de potasse ; l'agriculture elle-même, pour l'amour de laquelle on pérore tellement en faveur de l'indépendance de l'économie nationale, doit donc recourir aussi, dans une mesure importante, à l'étranger ; pourtant l'importation d'engrais artificiels n'a pas encore été considérée jusqu'ici comme nuisible. Comment peut-on donc fonder l'indépendance de l'économie nationale sur une production qui ne se suffit pas à elle-même, mais qui dépend à son tour de l'étranger ? On voit que les raisons logiques ne dominent pas toujours dans la politique douanière, mais bien d'autres éléments qui ne sont, au fond, autre chose que des considérations de caractère politique.

***

Adolphe Wagner et ses partisans ont soutenu le protectionnisme agricole, c'est-à-dire l'augmentation des droits sur les produits agricoles dans le tarif douanier allemand de 1902, parce qu'ils en attendaient une amélioration dans les conditions de l'agriculture, une atténuation de la dépopulation rurale et une trève dans le mouvement d'industrialisation, cause de graves préoccupations économiques et sociales. Mais ce but, auquel un économiste impartial peut aussi concourir, sous certaines conditions, aurait peut-être été mieux atteint, si l'on avait pris des mesures de politique douanière contre les excès indéniables des cartells, des syndicats, des trusts, etc. ; on aurait dû surtout donner au gouvernement l'autorisation d'augmenter ou de diminuer temporairement, selon l'opportunité, les droits de douane sur les produits des industries syndiquées. Au lieu d'agir de cette manière claire et précise, il advint que les partisans du protectionnisme industriel s'allièrent avec les agrariens, on proclama le principe de la protection solidaire du travail national et de cette manière la protection fut assurée aussi aux cartells et aux syndicats industriels.

E) Arguments contre les droits de douane.

§ 14. — *Observations préliminaires.*

Si l'on étudie cette question d'après la méthode évolutionniste, on comprend que les droits de douane ne forment pas une catégorie économique, mais, comme le dit Adolphe Wagner, une catégorie historique de la politique économique internationale : on sera donc difficilement en-

traîné à résoudre d'une manière absolue ce problème de politique douanière : convient-il de maintenir ou d'abolir les droits de douane ? Les mesures douanières servent, étant donné certaines conditions, d'arme efficace dans un conflit d'intérêts économiques ; les droits de douane s'imposent d'autant plus et agissent avec un effet d'autant plus prompt et d'autant plus visible, que le conflit devient plus aigu. Entrés dans les habitudes, la confiance en leur efficacité devient la *communis opinio* des praticiens et aussi de nombreux théoriciens. Mais le trafic international des marchandises augmente, les droits sont un obstacle à son développement et on éprouve le besoin de le délivrer des entraves douanières ou au moins d'atténuer leur rigidité qui en paralyse les mouvements. Pour satisfaire ce besoin on imagina les traités de commerce et les mesures de faveur. Cependant dès qu'on annonce sur le marché mondial l'apparition d'un nouveau pays concurrent, les producteurs protégés sont envahis par la crainte, s'agitent et réclament une plus grande protection douanière.

Mais on remarque, en général, malgré quelques retours vers un protectionnisme plus accentué, que le système protectionniste a une tendance à s'atténuer progressivement — tendance engendrée et favorisée par le développement continuel du commerce et du trafic international. L'homme d'étude observe avec sérénité ces hauts et ces bas, ce flux et ce reflux du système protectionniste, et sachant bien que tout évolue suivant une loi de développement, il ne défend pas les droits protecteurs ou il les rejette d'une manière absolue. Il les considère comme un produit de l'histoire, comme un mal inévitable destiné à disparaître lorsque son heure sera venue.

Et puis dans la plupart des cas il vaut mieux se mettre du côté de ceux qui ne résolvent pas le problème douanier d'une manière générale, mais pour chaque cas particulier selon les circonstances concrètes. Certes, il faut tenir compte de ce qu'un groupe de savants a affirmé dès le début

de la science économique, que les droits de douane sont comme une sorte de béquille qui aide bien à marcher, mais qui ne peut jamais remplacer une jambe saine ; c'est-à-dire, laissant de côté la métaphore, que ce sont les conditions de production en elles-mêmes et pour elles-mêmes qu'il faut améliorer, rendre plus favorables, et qu'on ne doit pas soutenir par des moyens artificiels certaines branches de production qui, sans ce secours, ne seraient pas à même de résister. Les droits ont une efficacité limitée, ils peuvent être plus nuisibles qu'utiles et ils induisent à compter sur l'aide extérieure au lieu de raffermir le sentiment de la confiance en soi-même et de pousser la production à se tirer d'affaire par ses propres ressources. De plus, tandis que les droits tendent d'un côté par une force intérieure à croître d'intensité jusqu'à l'infini, l'intérêt du commerce international exige d'autre part qu'ils soient progressivement abaissés.

Voilà pourquoi, si dans les pages suivantes nous essayons d'examiner les principaux arguments qui s'opposent aux droits de douane, nous ne le faisons pas dans l'intention de démontrer aux partisans du protectionnisme que l'efficacité de leur panacée est très relative et très problématique ; cependant la logique des choses et l'étude de l'évolution historique du phénomène conduisent à cette conclusion. Ce que nous exposons ci-après est destiné à éclairer, sous ses divers aspects, le cas le plus important du conflit international d'intérêts, afin de rechercher si le principe de la communauté d'intérêts peut se réaliser encore ici.

*
* *

Avant de pénétrer plus avant dans l'exposition de cette partie nous la ferons précéder de quelques remarques générales.

Dans les discussions de politique douanière, on entend souvent affirmer que l'augmentation du droit de douane sur une marchandise est nécessaire, ne serait-ce que parce que son prix sur les marchés national et mondial tend à baisser et qu'en conséquence le rendement de la production intéressée est gravement menacé. Cet argument fut utilisé lorsqu'il fut question d'augmenter le droit de douane sur le blé en Autriche-Hongrie (1). Le droit qui existait jusqu'alors n'avait donc pas même servi à maintenir au même niveau les prix de l'intérieur, à en éviter la baisse continuelle.

Mais si les prix diminuent, le droit existant est déjà augmenté automatiquement par ce fait même, sans que le Gouvernement ait pris aucune disposition, sans intervention du Parlement! En effet, le droit reste nominalement égal, mais il entre pour une plus grande part dans le prix (abaissé). Supposons qu'un quintal de froment coûte 20 francs et que le droit soit de 3 fr. 50, soit 17,5 0/0 du prix : si le prix du froment descend à 12 francs, le même droit de 3 fr. 50 n'est plus 17,5 0/0 du prix, mais presque 30 0/0. Ceci démontre que le droit est un moyen très faible de protéger les groupes de producteurs et justifie la supposition que, même en l'élevant, on ne réussira pas à sauver la production d'une baisse ultérieure des prix, même si l'on recourrait au système radical de prohiber absolument l'importation de l'article en question.

De plus, plusieurs droits de douane sont tout à fait injustes, parce qu'ils ne servent qu'à favoriser des intérêts particularistes et quelquefois personnels ; il est inutile de dire que les propositions d'introduire des droits de ce genre ne devraient jamais être prises en considération. Cependant nous les voyons souvent figurer dans les tarifs douaniers

(1) Voir *Begründung zum Zolltarifgesetz und Zolltarif*. Entwurf der österr. Regierung., I. vol., Vienne, 1903, p. 34 et suiv.

soit à cause de l'ignorance des délégués du Gouvernement soit à cause de l'influence exercée par des intéressés sans scrupules.

Encore une observation. On admet comme démontré que les produits de l'agriculture et de l'industrie ont seuls besoin de droits protecteurs, tandis que les produits des beaux-arts et de la science doivent jouir de la plus large liberté d'échange. Personne n'ose plus de nos jours s'opposer à cette liberté de mouvement pour les produits de l'intelligence, mais cependant la production scientifique et artistique diffère tout autant d'un pays à l'autre que la production agricole et industrielle. Il peut aussi arriver que les différences entre la production de choses matérielles et celle de choses intellectuelles soient liées l'une à l'autre. Un Etat dont la civilisation et les progrès intellectuels sont peu développés et qui a besoin d'importer une quantité considérable de produits de la science et de l'art (les producteurs, dans ce cas, sont les savants, les artistes) pourrait très bien les frapper d'un droit. Pourquoi n'adopte-t-on pas une mesure de ce genre dans la plus grande partie des Etats (1)? La raison n'en serait-elle pas la vénération dont font preuve les organes de la politique économique officielle envers la production intellectuelle?

Il n'en est pas ainsi, ce n'est pas pour des raisons idéales que l'on est partisan du libre-échange des produits de l'esprit ; la vraie cause est la considération pratique que le trafic international ne pourrait être entravé dans ce domaine par aucune mesure douanière, pour si restrictive et si onéreuse qu'elle fût. Mais pourquoi est-ce justement ici que les droits sont absolument impuissants? Parce que les œuvres d'art et les travaux scientifiques ont une si grande valeur idéale que les droits, qui frappent les objets en tant qu'ils ne sont que matière, ne servi-

(1) Dans quelques pays les livres payent un droit d'entrée.

raient de rien ; ou bien les artistes et les savants émigreraient, le but serait atteint de même et les mesures douanières seraient également éludées. En tout cas la consommation diminuerait par suite du renchérissement causé par les difficultés de l'importation. Ce serait un dommage du côté du progrès intellectuel, d'autant plus que l'on ne pourrait même pas, à l'aide du droit sur les produits scientifiques et artistiques, viser à donner la vie à la production nationale d'un pays en augmentant les prix. Parce que s'il n'existe pas dans ce pays des esprits créateurs qui fécondent le terrain de la science et de l'art, s'il n'y a pas un bien-être suffisant et si l'on n'y trouve pas un public qui ait les moyens de faire des achats ou qui ait le désir de dépenser, la science et l'art ne pourront jamais, malgré les droits, s'y développer, comme ils se développent dans un pays qui possède les qualités requises. Les conditions fondamentales pour un travail productif ne peuvent être créées par des mesures de protection ; ces dernières peuvent, tout au plus, les maintenir et les favoriser.

§ 15. — *Arguments historiques et littéraires.*

Dans l'examen des arguments que l'on invoque contre les droits de douane, nous commencerons par quelques-uns qui ont un intérêt purement historique et littéraire ; ils serviront eux aussi à mieux éclairer l'évolution historique que la controverse de politique douanière sur la supériorité du libre-échange ou du protectionnisme a traversée. Les auteurs anglais et plus tard d'autres auteurs de tendance libre-échangiste observèrent que les droits occasionnent des frais considérables, disproportionnés, qui favorisent la contrebande, qui fomentent l'immoralité dans les rapports commerciaux entre les nations. Citons

quelques noms : Ad. Smith (1), Ricardo (2), J.-B. Say (3), Paul Leroy-Beaulieu (4).

Lorsque le commerce extérieur avait des proportions très modestes et que les droits étaient très élevés, le coût de l'épais réseau de douanes disséminées sur les frontières devait certainement manquer de proportion avec les recettes qui en provenaient ; mais plus tard les douanes sont devenues une des recettes principales dans presque tous les Etats. La contrebande n'a plus ainsi de nos jours l'extension et l'importance d'autrefois, lorsque les droits étaient élevés, les moyens de communication rares.

L'argument relatif à l'immoralité des droits mérite la plus grande attention. Ils ont développé, en effet, dans la vie commerciale l'instinct particulariste et égoïste, ils ont maintenu et alimenté le sentiment d'hostilité contre l'étranger, ils ont contribué à créer des causes de conflit entre les nations, à favoriser la tendance à se procurer un gain aux dépens des autres.

Certes, il faut bien se garder de vouloir résoudre des problèmes économiques en prenant pour base des considérations de caractère éthique ; ce serait une méthode erronée. Mais ce qu'il y a de juste dans cet argument, auquel nous ne voulons pas nous attarder ne concerne pas autant le côté éthique de la question qu'un important problème économique : les droits de douane sont-ils utiles non seulement à la production protégée, mais encore à l'économie nationale en général, aux intérêts du pays tout entier, ou bien ce dernier, considéré tant dans son développement économique intérieur que dans son commerce extérieur, en éprouve-t-il plus d'inconvé-

(1) Ouv. cit., vol. II, livre IV, chap. II.
(2) Ouvr. cité, chap. XXII.
(3) Cité par F. List, ouvr. cité, p. 425.
(4) *Traité de la science des finances*, 7e édit., t. I, Paris, 1906, p. 693 et suiv.

nients que d'avantages? Et il reste encore à voir si les mesures douanières protectionnistes donnent un accroissement effectif à la production intéressée ou si elles ne créent pas une atmosphère fermée dans laquelle la production peut résister et vivre artificiellement, tandis qu'elle ne pourrait avoir un développement naturel.

§ 16. — *Raisons extrinsèques.*

Comme cela est naturel, la spécialisation des tarifs douaniers eut lieu parallèlement à la spécialisation qui se réalisait sans interruption, de la production et du commerce extérieur : à l'ancien système unique d'établissement du droit *ad valorem* fut substitué le tarif schématique avec les dénominations des diverses marchandises et la spécification de chaque droit ; les nomenclatures des marchandises devinrent de plus en plus amples et de plus en plus compliquées à chaque revision de tarif, les différentes dénominations furent de plus en plus subdivisées, afin de les faire mieux correspondre avec les différentes branches de production et avec toutes les qualités des marchandises. On dut publier, comme complément des tarifs, des listes et des tables spéciales de marchandises par ordre alphabétique ou technologique, et il se forma ainsi une vraie branche *ad hoc* de science pratique et d'affaires, l'industrie de l'expéditionnaire.

Ce n'est, en effet, qu'à l'aide d'une culture spéciale et pratique en la matière qu'il est possible de s'orienter dans le labyrinthe d'un tarif douanier moderne ; et les personnes compétentes elles-mêmes se trouvent souvent d'un avis différent lorsqu'il s'agit de taxer telle ou telle marchandise. Les contestations douanières sont à l'ordre du jour ; il arrive même qu'après une longue procédure, après de minutieuses expertises, etc., on décide qu'une

marchandise ne doit pas être taxée 100 francs mais 90 francs ; peu après une autre décision ne fixe plus, pour le même cas, le droit à 90 francs, mais bien à 100 francs. Ce défaut de sécurité est un élément très nuisible dans le commerce et a poussé l'Etat à organiser un service de renseignements officiels en matière de douane, renseignements qui ont une valeur pendant un certain temps. On s'est trouvé en présence d'un cas où deux Etats ne purent s'entendre sur l'interprétation de leur tarif et durent recourir à un tribunal arbitral (1). La difficulté toujours plus grande de connaître complètement et parfaitement les tarifs douaniers, leur application difficile, longue et coûteuse, sont les raisons qui poussent à favoriser la lente et progressive abolition des droits protecteurs.

§ 17. — *La division internationale du travail* (2)

L'ancienne école libre-échangiste faisait contre les droits de douanes l'objection qu'ils troublent « la division naturelle internationale du travail » et la rendent difficile. Comme Schmoller le fait justement observer, cet argument trouve un appui dans la théorie formulée par quelques partisans récents de l'idée libre-échangiste, en particulier par L. Brentano et K. Dietzel, théorie qui soutient que, dans les Etats civilisés de notre époque, la production agricole est soumise à la loi des revenus décroissants, la production industrielle, au contraire, à la loi des revenus croissants.

Mais cette différenciation, prise ainsi en général, n'est pas juste. On peut facilement démontrer qu'en Allemagne, par exemple, l'agriculture obéit à tout autre chose qu'à la

(1) V. chap. IX.
(2) V. page 350.

loi des revenus décroissants. C'est ainsi qu'Alfred Weber aurait démontré que, grâce aux progrès de la technique agricole qui ont été accomplis pendant le XIXe siècle, cette loi est sans valeur lorsqu'il s'agit de l'Allemagne. Et Leo Verkauf (1) cite à l'appui de cette affirmation de nombreuses données officielles et privées, dignes de foi, qui démontrent qu'en Allemagne, les revenus agricoles ont augmenté ; le rendement du blé, serait passé de 13,1 quintaux par hectare dans les années 1879-1888 à 19,3 quintaux en 1899. D'après v. d. Goltz le produit du blé par hectare est de 17 hectolitres en Allemagne, de 15 en France, de 11 en Hongrie, de 10,7 dans l'Union nord-américaine. D'après C. Ballod on a cultivé en Russie, de 1893 à 1899, 41 millions d'hectares de céréales et en Allemagne 8 1/4 millions d'hectares seulement, le rendement fut cependant de 28,6 millions de tonnes et respectivement de 12,4 ; J. Conrad aurait démontré que la culture des céréales n'est pas en diminution malgré leur bas prix ; Bensing ajoute que la diminution du coût et l'augmentation de la production agricole pourraient s'accentuer aussi davantage dans les petites propriétés rurales, si l'on y faisait usage de machines. En Allemagne, 10 millions d'hectares, environ, sont exploités actuellement en assolement triennal et le rendement est encore susceptible d'être augmenté si l'on perfectionne ultérieurement les systèmes de culture en faisant des travaux de drainage, en adoptant dans de grandes proportions les engrais artificiels, en sélectionnant les semences, en évitant la dispersion des matières fertilisantes, etc.

Il est très douteux que si le libre-échange existait d'une manière complète, la division internationale du travail pourrait avoir son développement « naturel », parce que les difficultés du déplacement du capital et du travail,

(1) *Agrarschutz und Sozialreform*, dans l'Archiv für Sozialpolitik, 3e et 4e fasc., 1903.

les frais d'expédition, etc., mettront toujours obstacle au développement naturel. Ces obstacles sont, bien entendu, naturels par opposition aux obstacles artificiels, tels que les prohibitions, les droits. Mais il est hors de doute que les obstacles naturels du mouvement économique international sont aggravés par les obstacles créés artificiellement. Or cette antithèse — obstacles naturels et obstacles artificiels du trafic — ne doit pas être considérée d'une manière abstraite, mais bien au point de vue historique et évolutionniste. D'où les obstacles artificiels tirent-ils leur origine ? Ils proviennent du fait qu'une grande partie de l'opinion publique a la conviction que le libre-échange sert à perpétuer et à renforcer la supériorité « naturelle » qu'un certain pays a sur les autres dans le commerce, et que les pays les plus faibles n'arriveront jamais avec un régime douanier de ce genre à sortir du stade des Etats de type agricole pour passer au type industriel. Les économies nationales les plus faibles supportent de mauvais gré la dépendance où elles se trouvent vis-à-vis de celles qui sont plus développées et elles tendent à s'émanciper par tous les moyens possibles. Et les droits de douane sont considérés comme le meilleur moyen d'atteindre ce but. Or, en tant que ces droits contribuent effectivement à préparer le terrain sur lequel l'économie nationale pourra se développer, lorsque d'autres facteurs seront également mis en action, comme nous l'avons dit plus haut (v. chap. VI, § 6), on ne doit pas désapprouver les droits de douane pour la seule raison qu'ils sont un obstacle artificiel au développement du mouvement économique international et de sa politique.

§ 18. — *Effets du droit de douane sur la demande.*

Etant donné que le droit de douane doit, conformément à son but, faire hausser les prix à l'intérieur, ou du moins

en empêcher la baisse, il agit de telle sorte qu'il diminue le nombre des acheteurs étrangers et la quantité des marchandises exportées. On objecte, il est vrai, que le marché intérieur est un champ beaucoup plus profitable que ne l'est le marché extérieur, même pour les Etats qui ont une très grande exportation. Mais le droit de douane, par suite de l'augmentation des prix qu'il entraîne, produit aussi une diminution de la demande sur le marché intérieur, sans avoir d'autre part procuré un débouché sur les marchés étrangers. Le droit de douane a donc pour effet la diminution de la demande tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, et l'on ne peut donc certainement pas affirmer qu'il contribue de ce côté à développer la production.

§ 19. — *Les droits de douane et l'exportation.*

La réduction de la demande du marché extérieur, comme conséquence du droit de douane, est encore plus aggravée par le fait que les Etats étrangers ont généralement l'habitude d'user de représailles contre tout droit qui cause un dommage à leur exportation; c'est-à-dire qu'ils établissent eux-mêmes, à leur tour, de nouveaux droits et les augmentent ensuite successivement pour combattre ainsi l'exportation de l'Etat qui a recouru le premier à une mesure douanière qui leur est nuisible. Cette situation produit un dommage encore plus grand à l'exportation réciproque des pays intéressés, lorsque les droits sont poussés jusqu'à un niveau désastreux par une augmentation continuelle. La diminution des droits autonomes que l'on établit dans les traités de commerce atténue bien ces effets en ce qui touche les parties contractantes, et ce fait constitue un acte d'entente internationale qui sanctionne un cas de communauté d'intérêts; mais cela n'élimine pas complètement le dommage causé

à l'exportation par les droits de douane. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait admettre que les économies des deux Etats contractants s'adapteront aux droits, qui sont fixés périodiquement dans une mesure plus élevée même dans les traités, d'une manière uniforme et dans un court espace de temps, c'est-à-dire tout de suite après que le traité de commerce est entré en vigueur : et il faudrait aussi admettre que l'augmentation des prix causée par les droits soit paralysée par des perfectionnements apportés aux procédés de production et au commerce.

Or, de deux choses l'une : ou cela a lieu ou cela n'a pas lieu. Si cela a lieu, si les économies respectives s'adaptent en peu de temps aux droits de douane et perfectionnent leurs moyens de production en évitant l'augmentation des prix, alors le droit a manqué son but et sa fonction de protection a été nulle. Ou cela n'a pas lieu, et alors l'exportation des deux Etats a ressenti d'une manière défavorable les effets des droits, bien qu'ils aient été fixés par convention. Le résultat est donc celui-ci : ou les droits nuisent au commerce des deux Etats intéressés, ou bien ils ne servent de rien.

Nous verrons bientôt (v. § 23 et suiv.) comment les producteurs éliminent les effets des droits de douane par des accords internationaux et par d'autres moyens.

§ 20. — *Les droits de douane et les différentes catégories d'intéressés.*

La plus grande partie des droits de douane ont le destin fatal d'être favorables à des groupes déterminés de producteurs et d'être en même temps pleins d'inconvénients pour d'autres groupes d'intéressés dans le sein de la même économie nationale. Laissons de côté, pour le moment, le malheureux consommateur, qui est condamné, à ce qu'il paraît, à jouer le rôle de Cendrillon. Restons

dans le cercle privilégié des producteurs. Le droit agit de telle sorte qu'un groupe de ces derniers nuit aux autres groupes : les droits de douane sur les matières brutes, par exemple sur les matières à filer, nuisent aux filateurs : les droits sur les filés et sur les produits chimiques nuisent aux tisseurs et aux teinturiers ; les droits sur les tissus nuisent à l'industrie des confections. Les droits sur le fer pèsent sur les forgerons et sur les fabricants de machines ; les droits sur les machines pèsent sur les industriels et sur les agriculteurs. Les droits sur les produits agricoles, à leur tour, causent un dommage aux industriels en élevant les prix des denrées alimentaires, en causant des augmentations de salaire et l'accroissement des frais de la production industrielle. Et si un groupe de producteurs réussit à avoir des avantages spéciaux et à se trouver dans une position privilégiée vis-à-vis des autres, le dommage qu'éprouvent ces derniers est encore plus grand. La différence entre deux droits de douane qui doivent respectivement protéger un produit à demi-fabriqué et l'article fini qui en est le résultat devrait justement correspondre à la différence des deux prix et aux conditions de production ; or, si le droit sur le produit à demi-fabriqué est plus élevé que ne le permettent le prix de revient et le prix de l'article fini, ce sont les fabricants de ce dernier qui en éprouveront un dommage. Ce dommage peut se répercuter sur une série de personnes qui s'occupent du travail de cet article dans ses différents stades. Il est impossible, d'autre part, de fixer exactement, pour deux droits qui ont une étroite relation entre eux, une proportion qui puisse avoir une valeur pendant toute la durée d'un régime douanier donné, pendant dix ans, douze ans et plus ; de sorte que le dommage est inévitable pour les uns ou pour les autres.

Mais il arrive souvent que déjà dès le commencement les différents taux des droits n'ont pas été fixés d'une manière équitable, parce qu'un certain groupe d'intéressés n'a pas réussi à se prémunir à temps, ou parce qu'il

n'avait pas une influence politique suffisante ou une organisation assez puissante. Mais il est bien difficile, même pour un auteur impartial, d'évaluer exactement si un droit est juste ou non, si son taux répond aux exigences de la situation économique. A l'aide de quel critérium peut-on juger si c'est le groupe A ou le groupe B qui a raison? Est-ce d'après la statistique industrielle? Mais qui nous dira si les deux groupes représentent deux éléments de force égale? Jugera-t-on d'après le besoin que A ressent d'être plus protégé que B? Ou bien d'après l'importance économique de celui-ci ou de celui-là? Il est évident que tous ces critériums laissent trop le champ libre à l'arbitraire. Cependant, quelle que soit la manière dont on décide, la conclusion est unique : le droit nuira à l'un ou à l'autre groupe.

Dans le cas où l'on se trouverait en présence d'un droit notoirement injuste, il reste à l'homme politique pratique un moyen de sauver la situation : le droit de faveur. Mais si l'on étudie la politique économique au point de vue scientifique on découvre précisément dans ce remède un argument contre les droits de douane. Il arrive, en effet, que l'avantage spécial dont profite ainsi un groupe de producteurs, non seulement n'est pas économiquement égalisé, mais qu'il est souvent dépassé par le dommage positif qui en dérive pour d'autres groupes. « Le dommage causé à la majorité, dit Mac Culloch, est toujours plus grand que l'avantage dont jouit une partie des citoyens (1). »

Les hommes politiques pratiques comprennent eux-aussi l'insuffisance des droits de douane et ne cachent pas leurs plaintes au sujet des inconvénients qu'ils occasionnent; c'est pourquoi on a cherché depuis longtemps à remédier aux dommages provenant des droits de douane au moyen

(1) *Ueber Handel und Handelsfreiheit*, traduct. allem., Nuremberg, 1834.

de mesures contraires, sans avoir toutefois le courage de sacrifier le principe protectionniste.

Ces mesures sont généralement de caractère, appelons-les ainsi, homéopathique, et elles sont destinées à produire de nouveaux inconvénients ; avec la différence que les personnes frappées ne seront pas cette fois les mêmes que celles qui ont subi les premiers dommages. Il n'en est pas ainsi lorsque les droits autonomes sont diminués et que la proportion entre les différents taux est réglée au moyen de traités de commerce ; ceux-ci sont même, comme nous l'avons déjà dit, un premier pas vers l'application du principe de la communauté d'intérêts. Cependant les droits conventionnels eux-mêmes fixent des proportions erronées et occasionnent en conséquence des inconvénients. En effet, on a recours pour y obvier à d'autres mesures de faveur ; on introduit, par exemple, des droits différentiels pour donner la préférence à un certain port, à une certaine mer, à ce pays plutôt qu'à celui-là, pour favoriser un certain pavillon, c'est-à-dire dans le but d'éviter les dommages que ce port, cette mer, etc., auraient éprouvés du fait des droits de douane.

§ 21. — *Les droits préférentiels et les admissions temporaires.*

Les droits préférentiels, pris d'une manière absolue, ne sont pas cependant un argument trop convaincant contre les droits de douane. Depuis longtemps déjà on a éprouvé la nécessité de mitiger dans certains cas la rigueur du droit protecteur et de favoriser l'importation (autrefois aussi l'exportation) de pays déterminés, par exemple, des colonies dans la mère patrie, ou de celle-ci dans celles-là, en accordant des droits préférentiels (*preferential duties*), ou bien en mettant sur une autre impor-

tation quelconque des droits différentiels plus élevés, des surtaxes (1).

Les droits préférentiels peuvent servir à divers buts de politique économique : à développer la marine nationale, à favoriser le mouvement commercial dans les ports nationaux, en évitant que les marchandises et les personnes partent de ports étrangers, à rendre plus intenses les relations commerciales entre la mère patrie et les colonies, etc. Il est donc évident que, bien que les droits préférentiels constituent en eux-mêmes et par eux-mêmes une espèce de dérogation au principe protectionniste et qu'ils cherchent à favoriser davantage le commerce que la production, ils peuvent néanmoins être facilement l'origine à de nouveaux conflits d'intérêts, puisque les peuples ou les intéressés qui ressentent un dommage causé par ces droits réclament naturellement un traitement de parité. C'est pour cela qu'on établit dans les traités de commerce les règles pour la fixation de droits préférentiels éventuels dans le cas où l'un des Etats contractants voudrait y recourir ; on établit à quelles marchandises et dans quels cas on peut les appliquer, et on fixe la limite minima à laquelle le droit préférentiel peut être abaissé.

Une autre mesure de faveur est celle qui regarde le trafic de perfectionnement. On concède à la marchandise importée, bien qu'elle soit frappée d'une taxe, l'exemption des droits de douane lorsqu'elle est destinée à être perfectionnée à l'intérieur pour être réexportée ensuite ; ou bien on paye le droit de douane au moment de l'importation de la matière brute et ce droit est remboursé plus tard lors de la réexportation des articles qu'elle a servi à fabriquer (*drawback*) (2). Cette mesure de faveur est ré-

(1) V. à ce sujet l'art. *Differentialzölle*, dans l' « Handwörterbuch der Staatswissenschaften », II[e] édit., 2[e] vol., p. 929 et suiv.

(2) Pour les détails techniques du trafic de perfectionnement, voir F. Lusensky, *Der Zollfreie Veredlungsverkehr*, Berlin, 1903, et v. Engel, *Der Veredlungsverkehr*, Vienne, 1904.

clamée par des branches de production de plus en plus nombreuses, qui ont besoin de matières premières ou de produits à demi travaillés soumis à un droit, tandis que les produits finis sont réexportés ensuite. Les producteurs nationaux de matières premières et de produits à demi travaillés intéressés au maintien du droit s'opposent vigoureusement à des mesures de faveur de ce genre; et les Etats eux-mêmes ne les accordent pas volontiers, puisqu'ils entraînent une diminution des recettes de la douane. D'autre part, ce sont seulement les produits finis exportés qui en profitent et non ceux qui sont destinés à la consommation intérieure. De sorte que le *drawback* ne répare pas complètement le dommage que les branches de la production qui s'adonnent au travail des matières premières éprouvent du fait de l'établissement du droit sur ces dernières.

§ 22. — *Les primes d'exportation.*

Les primes de production et les primes d'exportation sont des mesures de faveur d'une importance particulière. On les établit directement en fixant un *quantum* par unité de mesure de la marchandise exportée, ou bien indirectement en exemptant cette dernière du payement de la taxe. Les Etats qui veulent protéger le plus possible leur production cherchent d'abord à porter les taux de leurs tarifs au plus haut degré, mais ils s'aperçoivent ensuite que les Etats intéressés se rattrappent en établissant à leur tour des droits très lourds sur la marchandise exportée par les premiers. Pour éviter cette conséquence nuisible, conséquence de la politique douanière, un pays doit quelquefois recourir aux primes d'exportation, qui, d'un côté, diminuent beaucoup les entrées de la douane et qui, d'un autre côté, provoquent des droits de représailles (*countervailing duties*), qui paralysent

totalement l'effet du premier. On augmente alors celui-ci, mais les droits de représailles subissent aussi une augmentation correspondante avec une augmentation croissante ruineuse pour tous. Avec le temps, les premiers causent au trésor une perte très notable et portent les prix du produit primé à une telle hauteur sur le marché intérieur qu'ici aussi le principe de la communauté d'intérêts résoud les conflits et l'on met fin aux inconvénients des primes à l'aide d'actes d'entente internationaux.

L'exemple des primes accordées au sucre est classique dans l'histoire des primes d'exportation : d'un côté ce fut le mouvement toujours croissant, des primes, de l'autre celui des droits de représailles ; à peine un Etat augmentait-il la prime pour faire face au droit de représailles, que l'état intéressé haussait de nouveau ce dernier et ainsi de suite. Jusqu'à ce que la convention internationale de Bruxelles sur les sucres (5 mars 1902) abolit toutes sortes de primes et fixa une limite maxima au droit sur le sucre.

Cette convention, d'après son préambule, a pour but d'égaliser les conditions de la concurrence entre les sucres de betterave et les sucres de canne des différentes provenances et d'aider au développement de la consommation du sucre. A cet effet, les parties contractantes se sont engagées à supprimer les primes à la production et à l'exportation et à limiter la surtaxe dans la mesure où elle dépasserait le montant de l'impôt intérieur. Quant aux sucres originaires de pays non contractants et accordant des primes à la production ou à l'exportation, on est convenu de les frapper d'un droit spécial fixé par une commission permanente.

La convention avait été conclue pour une période de cinq années. Le 28 août 1907, on décida, par acte additionnel, de la prolonger de cinq ans à partir du 1er septembre 1908. Le 17 mars 1912 la convention a été prolongée pour un nouveau terme de cinq ans à partir du

1er septembre 1913. Elle restera donc en vigueur jusqu'au 1er septembre 1918 (art. 1). Chacun des Etats contractants peut s'en retirer à cette date moyennant préavis d'un an.

F) Les coalitions industrielles et les droits de douane

§ 23. — *Les cartells, les trusts, etc., et la politique douanière.*

Nous parlerons maintenant des rapports entre les droits de douane et les coalitions (syndicats, unions, cartells, ligues industrielles, trusts), rapports d'autant plus intéressants et dignes d'attention que leur étude n'a pas été encore très approfondie (1). On verra que les effets des droits de douane ont eu des répercussions qui vont au delà du but originaire, ce qui devait nécessairement faire naître chez les habitants des différentes unités économiques la conviction que les droits sont, économiquement, non seulement superflus mais qu'ils finissent par devenir nuisibles, et que le meilleur moyen à adopter dans la lutte, à laquelle prend part le monde entier, pour arriver à la prépondérance de ses propres intérêts économiques est de préparer la voie,

(1) V. R. Liefmann, *Kartelle und Trusts*, Stuttgart, 1905; Lewy, *Syndikate, Kartelle und Trust*, Iéna, 1910, G. Fischer; Jarach C., *I rapporti fra trust e protezionismo*, Turin, 1904.

Il est difficile d'établir une distinction théorique précise entre les différentes formes de coalition des intérêts industriels et commerciaux. On peut dire en général avec Brentano que les trusts représentent une organisation de caractère industriel, commercial et financier tout ensemble; ils visent donc en premier lieu à l'unification de la production, de sorte que ceux qui en font partie ne peuvent produire isolément, mais doivent unir leurs intérêts à ceux de l'entreprise commune; les cartells, au contraire, laissent la production libre et n'en règlent que le commerce, c'est-à-dire le prix de vente, la quantité à mettre sur le marché, etc. (N. d. T.)

même dans le domaine de la politique économique, à l'application du principe de la communauté d'intérêts. Rodolphe Martin, homme politique des plus modérés et partisan du mouvement syndical dans l'industrie, dit lui-même à ce propos (1) : « Dans l'action concurrente de certains droits, auxquels on ne peut attribuer ni la fonction de faire naître les industries ni celle de les protéger, avec l'action des cartells ou des trusts ou avec celle d'une organisation qui est en même temps un cartell et un syndicat industriel, comme le trust américain de l'acier (2), se manifestent des forces tout à fait nouvelles qui donnent une direction nouvelle et impriment un mouvement spécial à l'économie ; A. Smith et F. List étaient bien loin de penser qu'elles existaient ou qu'elles naîtraient un jour. Ces forces ont mûri et se sont développées, en se combinant à leur tour avec d'autres forces politiques, économiques et sociales, au point que l'ancienne division des partis en parti libre échangiste et en parti protectionniste peut être considérée comme déjà dépassée ».

Sous le rapport de la politique douanière, les cartells ne nous intéressent qu'à deux points de vue : en tant qu'ils s'occupent de vendre leurs produits à l'étranger d'après le système appelé *dumping*, c'est-à-dire à des prix plus bas qu'à l'intérieur, et en tant qu'ils visent à l'internationalisation de la production et du commerce.

§ 24. — *Fournitures à l'étranger à des prix inférieurs « dumping »*

Avant qu'une production protégée par des mesures douanières arrive à un degré de développement relative-

(1) *Die Eisenindustrie in ihrem Kampfe um den Absatzmarkt.* Leipzig, 1904.

(2) *Der Stahltrust* de H. v. Münsterberg, publié dans la « Neue Freie Presse » du 19 novembre 1911. (N. d. T.)

ment élevé, tel qu'elle puisse former l'objet d'accords internationaux (nous parlons, bien entendu, de ceux qui ont un caractère privé), elle doit traverser une phase préliminaire, qui est celle de l'entente nationale. On a beaucoup discuté, entre partisans ou adversaires de l'organisation syndicale de l'industrie, la question de savoir si ce sont les droits protecteurs qui ont provoqué les ententes industrielles ou s'ils les ont seulement favorisées, comme le croient la plupart des auteurs qui se sont occupés de ce sujet. Le fait que certaines branches de production d'une importance notable, comme l'industrie de l'extraction du charbon en Allemagne et en Autriche-Hongrie, ont formé des syndicats, bien qu'elles ne jouissaient pas de la protection des droits, ne démontre pas du tout que ces derniers, en ce qui concerne l'industrie du fer, du sucre, la production de certaines denrées alimentaires, l'industrie chimique et l'industrie textile n'aient pas été la cause principale de la formation des cartells, syndicats ou trusts y relatifs, lorsque les autres conditions indispensables à la formation de ces unions n'ont pas fait défaut. Et bien que les défenseurs des cartells citent le cas de l'Angleterre, où des coalitions de ce genre sont nées malgré le libre-échange (par exemple dans l'industrie des savons et dans celle de la production des substances alcalines), cela ne veut pas dire que les droits de douane ne les provoquent pas ; le placement excessif des capitaux, qui donne de l'intensité à la concurrence et pousse à la formation des cartells, ne provient pas seulement du fait que les capitaux s'accroissent et que le marché reste invariable (comme dans le cas du protectionnisme), mais aussi de ce que les capitaux restent égaux tandis que le marché se restreint (comme dans le cas du libre-échange). De plus, il faut noter que les pays qui sont sous le régime du libre-échange ayant un marché international plus facile, éprouvent directement l'influence des tarifs douaniers des autres pays protectionnistes avec lesquels ils

commercent, ils sont *directly connected with foreign tariffs* (1).

Nous pouvons affirmer en général que les intéressés sont d'autant plus poussés à s'unir et à se coaliser que le nombre des entreprises que compte une industrie est moins élevé, que le produit et les procédés de production d'une industrie sont plus simples et que la concurrence étrangère est moins forte (et on peut ajouter : que les droits protecteurs sont plus élevés).

Une industrie syndiquée, même si elle ne s'est pas formée par suite de mesures protectrices qui l'ont favorisée, cherchera à exploiter le plus possible le droit de douane, pour réaliser à l'intérieur les meilleurs prix et pour se mettre à même de produire en quantité suffisante pour pouvoir exporter ses produits même à des prix plus bas, en augmentant aussi ses bénéfices de ce côté. C'est justement en cela que consiste ce que les Anglais appellent *dumping*, c'est-à-dire faire de grosses fournitures à l'étranger à plus bas prix. Il est clair qu'il y a un bénéfice, parce que le prix de revient est d'autant moins élevé que la quantité produite est plus grande.

Il n'est pas douteux que le *dumping* cause souvent des dommages aux intérêts nationaux ; en effet, le produit de l'industrie syndiquée est fourni aux concurrents étrangers à meilleur marché qu'aux industries nationales, qui doivent acheter ce produit à l'intérieur en le payant aux prix élevés du cartell. Les concurrents étrangers, au contraire, qui achètent ce produit à des conditions de faveur, ayant une large marge, peuvent fournir aux autres pays ou au nôtre leurs produits finis à des prix plus bas et nous disputer les marchés. On a dit que si l'industrie syndiquée ne fournissait pas ses produits, qui sont le résultat d'une partie du travail national, à l'étranger, ce

(1) V. D. H. Maccregor, *Industrial Combination*, Londres, 1906, p. 132.

dernier achèterait aussi bon marché ailleurs les matières qui lui sont nécessaires, et qu'il exporterait et vendrait tout de même chez nous les articles qu'il fabrique à l'aide de ces matières : la politique contraire aux cartells aurait donc le résultat suivant : le pays adversaire des cartells produirait d'autant moins qu'il peut moins vendre à l'étranger à bas prix, ce qui se produirait au grand dommage du travail et de l'exploitation des capitaux nationaux. Par exemple, les fabriques étrangères qui importent de l'Allemagne des produits à demi fabriqués à des prix abaissés, si les prix subissent une hausse et qu'elles ne puissent se procurer ces produits dans leur pays, seront toujours à même de se fournir dans d'autres pays lorsque ces prix seront trop élevés : en attendant, la production des articles à demi fabriqués diminuerait en Allemagne de la quantité qu'elle exporte (plus de 400.000 tonnes), de sorte que le prix de revient et les prix à l'intérieur devraient augmenter. Ajoutons que l'exportation des articles à demi fabriqués ne pourrait cesser sans produire de graves effets, tandis que d'autre part elle sert de soupape de sûreté en permettant de reverser sur le marché mondial l'excès de la production. S'il était possible de régler la production d'après les conditions du marché, il n'y aurait pas un manque d'équilibre entre la production et la vente. Mais personne ne peut les prévoir exactement ; même le service de renseignements étendu et vigilant des cartells et des syndicats les mieux organisés, qui disposent aussi d'un service de statistique très perfectionné, n'est pas à même de faire avec exactitude des prévisions à ce sujet (1). La discussion sur les prix à faire à l'étranger pour les produits allemands à demi fabriqués, qui eut lieu au sein de la Commission d'enquête

(1) V. Arn. Steinmann-Bucher, *Die kontradiktorischen Verhandlungen über den Stahlwerksverband*, publié dans la *Deutsche Industriezeitung* du 20 octobre 1905.

sur les cartells, se fonda sur des bases et sur des matériaux absolument insuffisants, parce que les intéressés eux-mêmes ne communiquent pas les prix qu'ils font effectivement aux acheteurs étrangers et cela pour des raisons faciles à comprendre.

Les cartells justifient leur manière de procéder en alléguant comme raison fondamentale l'instabilité et la connaissance imparfaite des conditions du marché tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, de sorte qu'il est nécessaire qu'ils s'assurent à tout prix l'écoulement d'un certain stock de produits. S'il est vrai que non seulement les gouvernements et les parlements, mais même les cartells et les syndicats ne possèdent pas de données et de renseignements suffisants sur les conditions du marché, pas même du marché intérieur, et que les acheteurs nationaux de produits à demi fabriqués sont mal informés sur les prix auxquels ils sont vendus à l'étranger, cela démontre clairement la nécessité d'une statistique exacte des prix, qui sans être destinée à la publicité, pour ne pas nuire aux intérêts privés, devrait toujours être à la disposition du gouvernement. Il est cependant difficile de croire que les personnes auxquelles est confiée la haute direction des industries syndiquées, soient si peu renseignées sur les conditions du marché, qu'elles se trouvent à chaque instant en présence de notables excédents de production. Il en est de même pour les acheteurs d'objets à demi fabriqués, qui ne devraient ignorer que dans des cas très rares les prix auxquels ils sont fournis à l'étranger ; des coefficients de ce genre aussi importants qu'élémentaires à calculer doivent être exactement connus de tout industriel qui sait son métier. On peut convenir qu'il n'est pas possible de faire des calculs en se basant sur des prix moyens, mais qu'il faut tenir compte des prix effectivement pratiqués, qui sont plus difficiles à connaître. Mais lorsque la plus grande partie des entreprises qui s'occupent d'une production donnée sont syndiquées, il

faut aussi considérer comme prix fondamental, sur lequel se base toute la production, le prix fixé par le syndicat.

On peut ensuite discuter l'affirmation que, si l'étranger ne pouvait plus se procurer à un prix avantageux les produits des industries syndiquées d'un pays, il trouverait ailleurs ces produits à un prix qui lui permettrait d'en fabriquer avec un gain suffisant des objets finis pour le marché intérieur, lorsqu'il ne trouve pas son avantage à importer directement les articles prêts pour la consommation. Et il est également douteux qu'une grande et puissante industrie syndiquée doive, pour le fait de ne pouvoir écouler ses produits à l'étranger, diminuer sa production, licencier ses ouvriers, etc., car elle peut maintenir quantitativement sa production au même niveau en baissant légèrement le prix de vente à l'intérieur et en obtenant ainsi une augmentation de consommation qui servirait à compenser le manque de fournitures à l'étranger.

L'industrie syndiquée lorsqu'elle est protégée par des droits de douane nuit directement à l'économie nationale parce que, comme elle fournit des matières premières ou des produits à demi fabriqués aux autres industries nationales à des prix plus élevés que ceux qu'elles payeraient en les achetant à l'étranger, si elles n'étaient pas frappées d'un droit ces industries travaillent et produisent avec des frais plus élevés ; de sorte que non seulement leur capacité d'exportation se trouve diminuée, mais qu'elles se trouvent encore plus facilement exposées à la concurrence étrangère même sur le marché intérieur. Qu'il y ait entre droits protecteurs et cartells une connexion étroite, cela est démontré par la défense passionnée que l'on fait dans la presse et dans les parlements des droits sur les produits des industries syndiquées techniquement et financièrement puissantes comme, par exemple, celle du fer ; ce qui prouve que les cartells ne sont pas intéressés aux droits dans des proportions négligeables.

*
* *

D'après R. Liefmann, qui a traité à fond ce sujet dans l'ouvrage que nous avons déjà cité, les fournitures à bon marché à l'étranger ne doivent pas être considérées comme une dépréciation et, si nous pouvons nous exprimer ainsi, comme une dissipation des biens nationaux, parce que les prix réalisés à l'étranger au moyen du cartell ne sont pas inférieurs à ceux qui se pratiqueraient si le cartell n'existait pas, puisque les fabricants, s'ils veulent écouler leurs produits, doivent également les offrir au moins aux prix pratiqués par leurs concurrents. Mais nous répondrons que les cartells vendent effectivement à des prix inférieurs pour éliminer les concurrents, et qu'ils peuvent le faire parce qu'ils trouvent un large profit dans les prix élevés de l'intérieur par suite de la protection douanière dont jouissent leurs produits. Cet auteur continue en disant qu'il est préférable, généralement, d'exporter en vendant à l'étranger la marchandise à bon marché, plutôt que laisser l'excédent de production devenir à l'intérieur une cause de prix ruineux ou de crise, ou bien de chômage ou d'insuffisance de travail des fabriques, de telle sorte que de nombreux ouvriers restent sans pain.

Mais est-il vraiment nécessaire, demanderons-nous, de produire continuellement en quantités énormes et plus que l'on ne peut vendre? On vante les avantages économiques des cartells en disant précisément qu'ils servent à régler la production, à faire en sorte qu'il n'y ait pas de surproduction, c'est-à-dire à équilibrer l'offre et la demande de manière à ne produire que la quantité qui, d'après les prévisions, pourra être absorbée, à des prix normaux, par le marché intérieur et le marché extérieur. Et si l'on admettait, avec Liefmann et Steimann-Bucher, que les cartells sont même impuissants à résoudre cet

équilibre, nous devrions étendre bien plus loin notre critique.

Le point fondamental du problème se trouve, d'après Liefmann, dans ce raisonnement : « Les prix soutenus pratiqués à l'intérieur par l'industrie syndiquée font que les entreprises qui sont obligées d'y recourir pour les matières à travailler éprouvent un préjudice et un affaiblissement dans la lutte pour la concurrence vis-à-vis de celles qui peuvent se fournir à l'étranger, à des prix avantageux, des produits qui leur sont nécessaires ». Mais tout ceci, continue l'auteur, n'a rien affaire avec le *dumping*, puisque même si l'industrie syndiquée n'exportait pas, les entreprises nationales qui en travaillent les produits se trouveraient néanmoins dans des conditions d'infériorité vis-à-vis de l'étranger, relativement à la concurrence, par le seul fait que le cartell maintient ses prix élevés à l'intérieur vis-à-vis de ceux pratiqués par l'étranger sur les différents marchés.

Or, il est exact que même si l'industrie syndiquée n'exporte pas à des prix rabaissés, le prix élevé de son produit cause néanmoins un dommage, dans la concurrence sur le marché mondial, aux fabricants nationaux qui le travaillent. Mais lorsque cette industrie fait des fournitures à l'étranger avec le systèmes du *dumping*, elle favorise la concurrence étrangère jusque sur le marché intérieur. Ce qui démontre que les ventes à l'étranger à des prix rabaissés ne sont pas sans causer des dommages.

Liefmann l'admet malgré ses raisonnements précédents, mais pas relativement aux produits qui ne sont pas ultérieurement travaillés à l'intérieur, et il cite cet exemple : si les fabriques allemandes de rails ont vendu autrefois, lorsque la construction des chemins de fer à l'intérieur avait des proportions relativement modestes et que la consommation des rails diminuait à l'intérieur, à l'Espagne, à la Roumanie et ailleurs à des prix rabaissés,

pour pouvoir donner du travail à leurs établissements et à leurs ouvriers, l'économie nationale ne ressentit de ce fait aucun préjudice. Liefmann a peut-être raison à ce sujet. Mais il y a deux observations à faire : en premier lieu, les cartells les plus puissants sont justement ceux dont les produits sont ensuite retravaillés ; en second lieu, il est probable que l'augmentation de prix que les rails subirent plus tard en Allemagne, fut causée par ces fournitures, et que cette augmentation ait été cause à son tour de l'élévation du prix des transports.

§ 25. — *Le « dumping » et l'intérêt de l'économie nationale.*

Beaucoup d'auteurs affirment que les fournitures à l'étranger à des prix rabaissés ne causent pas des dommages aussi graves à l'économie nationale qu'on pourrait le croire à première vue : que le prix n'est rabaissé qu'en apparence, parce qu'il est augmenté plus tard par suite des plus grands frais de transport et des droits d'importation, de sorte que le fabricant étranger qui se fournit de produits à travailler auprès d'un cartell qui vend d'après le système du *dumping*, par exemple, auprès des cartells allemands, ne les achète pas de fait à des prix plus bas que ceux payés par le fabricant allemand. On dit encore que des ventes de ce genre ne peuvent pas être considérées comme un commerce systématique, qu'elles ne se font pas régulièrement, mais qu'elles servent surtout à tenir continuellement en activité les établissements industriels, afin de diminuer les frais généraux et d'occuper sans interruption les ouvriers ; que, par conséquent, le fabricant étranger ne peut pas être certain qu'il achètera sûrement et continuellement à bon marché les produits dont il a besoin. On fait observer en troisième lieu que les pays qui importent à bon marché des matières premières

ne voient pas pour cela leurs industries devenir rapidement florissantes.

Il nous semble opportun de nous arrêter un instant sur ces affirmations. Nous ferons observer en premier lieu que les fabriques nationales doivent supporter aussi les frais de transport, qui sont souvent aussi élevés que ceux que doit supporter le pays étranger concurrent. Il est vrai que ce dernier doit payer en plus le droit d'importation, mais pas toujours ; et puis très souvent le droit est supprimé, lorsqu'il s'agit de trafic de perfectionnement avec réexportation.

Quant à la seconde affirmation, elle contient plus d'une contradiction. On dit d'un côté (Liefmann) que « les fournitures d'après le système du *dumping* ne sont pas des affaires qui se font régulièrement, qu'elles ne sont pas un commerce systématique, continuel », d'autre part on affirme implicitement que ces fournitures ne sont pas un phénomène si rare ; du reste c'est un fait notoire. Et ce sont justement les ventes d'après le système du *dumping*, faites systématiquement, qui nuisent à l'économie nationale, car il n'y a rien à objecter contre des fournitures faites de temps en temps à des prix rabaissés pour écouler l'excédent de la production ou pour ne pas interrompre le travail et fermer temporairement la fabrique.

Le dernier argument (les matières premières à bon marché ne rendent pas les industries florissantes) ne prouve rien contre la nocivité du *dumping* ; il confirme même ce que nous avons dit plusieurs fois, que ni les droits ni les bas prix de revient ne suffisent par eux-mêmes à provoquer le développement rapide d'une production donnée et à la rendre capable de vaincre la concurrence sur le marché mondial. Mais il n'est pas douteux, que lorsqu'il y a d'*autres facteurs* actifs, le bon marché de la matière première peut aussi contribuer au succès d'une industrie donnée. On comprend qu'il dépende de ces autres facteurs que cette dernière réussisse

ou non à résister à la concurrence sur le marché mondial ; parce que si le bas prix des matières premières ou des produits travaillés produisait seul un effet de ce genre, il serait inutile d'ajouter un mot, car la nocivité du *dumping* serait plus que démontrée.

L'action des cartells nuit, comme nous l'avons dit, à l'économie nationale, parce qu'elle met à même les industries étrangères similaires de faire concurrence aux industries nationales sur le marché intérieur ou sur d'autres marchés. Cela est possible, parce que les producteurs coalisés de matières premières les vendent meilleur marché à l'étranger qu'à l'intérieur, ou bien parce qu'ils maintiennent à l'intérieur les prix tellement élevés que les frais de production sont énormes et, que, par conséquent, tandis que la cherté des prix enlève ou diminue aux articles nationaux dérivés des produits de l'industrie syndiquée la résistance à la concurrence sur le marché mondial, d'autre part il rend possible et avantageuse l'importation d'articles étrangers similaires.

Dans les deux cas c'est le droit de douane qui, en provoquant la formation des cartells ou en la favorisant, rend plus intenses les conflits internationaux d'intérêts en suscitant dans le sein des économies nationales, qui subissent l'influence des coalitions industrielles, des courants ultra-protectionnistes en faveur de ces dernières.

Alors les Etats dont la politique douanière est dominée par la puissance de ces coalitions sont contraints tôt ou tard à recourir à des mesures pour remédier aux effets de l'action des cartells, des syndicats, etc. Ainsi pour protéger au moins l'exportation des produits dérivés (car il est plus difficile d'influer sur le prix à l'intérieur des matières monopolisées par les cartells) qui ne peuvent être fabriqués qu'avec ce genre de matières, ils accordent toutes sortes de facilités (primes à l'exportation, exemption du droit dans le trafic de perfectionnement, etc.). Toutefois ces mesures n'ont pas une grande efficacité et de plus

elles ne peuvent pas être concédées, surtout pour des raisons financières, à toutes les catégories de fabricants qui travaillent des produits des industries syndiquées ; on nuit donc à une catégorie pendant qu'on en favorise une autre (1).

* * *

Quant aux fournitures faites par les cartells à l'étranger à des prix rabaissés, il est opportun de constater que tous les Etats ne les voient pas de bon œil, comme le voudraient plusieurs auteurs.

Aux Etats-Unis (2) et dans quelques autres pays il est prescrit à l'officier de douane lorsqu'il taxe les importations de tenir compte de la valeur effective de la marchandise sur le marché ou de son prix de gros tel qu'il est pratiqué sur les principaux marchés du pays exportateur, et non de *prix* spéciaux d'*exportation* éventuels, c'est-à-dire rabaissés (*dumping*). Cette mesure de la législation douanière nord-américaine a provoqué les protestations des industries européennes qui font de l'exportation et a déterminé la résolution prise par l' « Association économique de l'Europe centrale » (*Mitteleuropäischer Wirtschaftsverein*) (3) dans son congrès des 19 et 20 novembre 1906 à Vienne, résolution dans laquelle on recommande aux Etats-Unis d'établir que dans le calcul du droit il ne soit pas tenu compte du prix de gros tel qu'il est pratiqué

(1) Les cartells eux-mêmes accordent des facilités en ce sens qu'ils vendent aussi à meilleur marché à des fabricants nationaux les matières destinées à être travaillées pour l'exportation ; mais ces facilités dépendent de la décision personnelle des directeurs ou de l'intervention de personnes influentes ; on les concède à certains grands fabricants, tandis qu'on les refuse aux petits.

(2) V. *Custom Administrative Act* (section IV) des Etats-Unis d'Amérique.

(3) Voir chap. IX, § 7.

sur le marché du pays exportateur, mais du prix « que le producteur ou l'exportateur européen fait aussi aux autres pays pour des marchandises égales et pour des quantités égales » ; on propose donc de taxer les marchandises à un prix d'exportation, c'est-à-dire rabaissé. Il est cependant présumable que l'Union nord-américaine ne changera pas son attitude ; accueillir une thèse qui soutient la détermination de la valeur douanière d'après des prix rabaissés et non d'après les prix pratiqués sur le marché du pays exportateur ne répond pas à la ligne de conduite d'une saine politique douanière.

§ 26. — *Moyens pour combattre l'action des cartells.*

Ces considérations nous permettent de nous mettre à la recherche des moyens qui — indépendamment des primes d'exportation et du *drawback* — seraient à même d'atténuer les conséquences nuisibles qui découlent de la politique que font les cartells. Citons en première ligne l'abaissement ou la suppression des droits, grâce auxquels les industries syndiquées peuvent développer une politique des prix au détriment du marché national. Il est bien entendu que ce moyen n'est pas applicable dans les cas où la production de l'industrie syndiquée est un monopole naturel, comme l'industrie de la potasse en Allemagne, l'extraction du charbon, la fabrication du ciment dans d'autres pays. Ces matières, en vue des frais de transport très élevés par rapport à leur valeur, ne sont même presque jamais frappées de droits d'importation. Mais s'il y a beaucoup de matières premières et de produits à demi fabriqués qui sont protégés par des droits, la protection douanière dont ils jouissent a justement une importance décisive tant sur la formation des cartells que sur la politique qu'ils adoptent pour maintenir les prix élevés. Il faudrait pouvoir abaisser ou suspendre

temporairement ces droits, lorsque l'action de l'industrie syndiquée protégée est nuisible aux intérêts généraux de l'économie nationale. Quand la protection douanière accordée à une industrie syndiquée cause-t-elle un dommage à l'économie nationale ? Cela a lieu lorsque les fabriques nationales qui travaillent les matières produites par le cartell (ou l'industrie syndiquée) sont économiquement plus importantes que le cartell (soit parce qu'elles sont nombreuses, soit parce qu'elles occupent un plus grand nombre d'ouvriers que le cartell), qu'elles exportent régulièrement une quantité considérable de leurs produits, qu'elles sont obligées d'acheter à l'intérieur des matières premières ou des produits à demi fabriqués à un prix qui dépasse du montant environ du droit de douane (les frais de transport déduits) le prix auquel on pourrait se procurer à l'étranger de la marchandise de la même qualité ; le droit devrait être abaissé d'une somme équivalente à ce *quantum* en plus. Il est bien évident que cette mesure ne devrait pas nécessiter l'approbation du pouvoir législatif, dont les actes sont trop complexes ; c'est une mesure à adopter sur le moment, qui doit être rapidement exécutée et qui, pour cette raison, doit être confiée au pouvoir exécutif responsable, sur la proposition ou après avoir pris l'avis d'un organe consultatif compétent et spécial. Il est superflu de faire observer que des mesures de ce genre tendraient à protéger non seulement la production nationale destinée à l'exportation, mais encore à défendre le marché national contre la concurrence étrangère, en tant qu'elle est favorisée par l'action des cartells.

La meilleure preuve que ces idées ont une valeur pratique est l'attitude d'un homme d'Etat aussi éminent que W. Bryan, qui dans son discours-programme à l'époque (1904) de la lutte électorale pour la présidence de la République nord-américaine s'exprimait ainsi : « La question du tarif douanier est intimement liée à la question des trusts, et la réduction du tarif est un excellent moyen

de limiter l'exploitation exercée par les trusts. Bien que la liberté absolue du travail ne rende pas impossible la formation et l'existence des trusts, il est probable toutefois que peu d'entreprises industrielles oseraient faire partie d'un trust si le Président de la République avait le pouvoir d'insérer parmi les articles admis en franchise ceux qui peuvent faire concurrence aux produits monopolisés par un trust » (1).

On a mis plusieurs fois en discussion une proposition relative à ce qu'on appelle les « clauses *anti-dumping* », c'est-à-dire qu'on devrait insérer dans les traités de commerce des clauses concernant l'action des cartells par rapport à l'exportation. Un Etat doit avoir la faculté d'augmenter le droit sur une marchandise, lorsque cette dernière y est importée par un autre Etat à un prix plus bas que celui auquel elle est vendue dans le pays exportateur (2). Le but des mesures proposées est essentiellement de régler les droits de douane de manière à paralyser l'action des facilités concédées par les cartells ; en effet, actuellement, elle rend en partie illusoire dans ses effets le droit de protection dans les pays où le produit de l'industrie syndiquée est importé à des prix rabaissés. On a déjà proposé de régler, au moyen de conventions internationales, l'action des cartells ; cette proposition a été présentée par des hommes d'Etat tels que Luigi Luzzatti en

(1) Cette idée est partagée, en Europe, par plusieurs auteurs : voir F. C. Huber, *Die Kartelle*, Stuttgart, 1903 ; Louis Katzenstein, dans la *Deutsche Wirtschaftszeitung* (Berlin) du 4 octobre 1904.

(2) Le § 24 de la loi douanière canadienne du 10 août 1904 est ainsi conçu : « Si un employé de douane constate que le prix d'exportation d'un article importé, (soumis au droit), qui est également produit au Canada, est supérieur au prix pratiqué sur le marché du pays de provenance, cet article doit être soumis à un droit additionnel spécial, dont le montant est équivalent à la différence entre le prix pratiqué à l'intérieur et le prix auquel il est vendu exporté au Canada. » Naturellement on tient compte dans le calcul des frais de transport payés pour la marchandise depuis le lieu d'où elle est expédiée directement jusqu'au Canada.

Italie et S. Witte en Russie, par l'économiste Y. Guyot en France, par G. Gotheim en Allemagne (1). Cependant la mesure que nous venons de mentionner serait plus difficile à appliquer que celle de l'abaissement du droit au moment opportun, et elle ferait facilement naître des conflits internationaux. D'autre part, l'Etat dans lequel le produit du cartell est importé à bas prix peut ne pas avoir intérêt à augmenter ses droits de douane. De plus, il est bien difficile d'établir officiellement le prix d'exportation et le prix du marché intérieur d'une marchandise produite par un cartell. Et comme ces prix sont soumis à des oscillations fréquentes, la conséquence en serait un changement fréquent des taux de tarif, ce qui troublerait énormément le commerce de ce produit au détriment des entreprises qui s'occupent de la fabrication des articles qui en dérivent.

Si les Etats voulaient sérieusement combattre les effets nuisibles des cartells, des trusts, des syndicats, etc., ils pourraient très bien réussir à vaincre les difficultés que nous avons mentionnées à l'aide de leurs propres moyens autonomes. De fait une mesure — non conventionnelle mais autonome — semblable à la clause *anti-dumping* a été déjà appliquée avec un excellent résultat : les droits additionnels sur le sucre importé à des prix rabaissés dans les Etats-Unis d'Amérique et dans l'Inde orientale. Toutefois il s'agissait d'un produit dont le prix se forme très simplement, d'habitude dès la fin de la campagne ; ce qui n'arrive pas pour beaucoup de produits. Néanmoins, les Etats-Unis pourraient très bien, s'ils se décidaient sérieusement à agir, se mettre à même de disposer des données nécessaires sur les prix pour appliquer avec efficacité la clause dont nous parlons plus haut soit de leur volonté propre, soit au moyen de conventions.

(1) Voir G. GOTHEIM, *Internationale Regelung der Eisenzölle*, Berlin, 1905.

§ 27. — *Internationalisation de la production et de la vente.*

Comme nous avons eu plusieurs fois l'occasion de le dire dans cet ouvrage, la connaissance de la phase évolutive la plus récente du mouvement économique international, est un élément de la plus grande importance pour pouvoir arriver à une juste évaluation de certains problèmes de politique économique internationale : cette phase est l'internationalisation de la production industrielle et du commerce. Les renseignements que l'on peut se procurer au sujet de l'intéressant phénomène du passage de la grande entreprise et de la grande industrie aux entreprises et aux industries mondiales, sont malheureusement rares et défectueux et presque toujours de caractère privé (1). Les Gouvernements devraient se procurer officiellement des renseignements complets à cet égard, ce qui permettrait à leur politique économique de procéder sur des bases plus certaines (2).

Ces phénomènes d'internationalisation, qui augmentent continuellement tant en nombre qu'en importance, devraient également être l'objet d'une recherche inductive exacte et précise, parce qu'ils sont la clef de plusieurs points obscurs de notre science. En effet, les différentes économies nationales n'ont aucun intérêt à maintenir en vigueur des droits de monopole, comme le sont précisément les droits sur les produits d'une industrie interna-

(1) Voir *Kartell-Rundschau* (publiée par S. Tschiersky). Dusseldorf.

(1) On a fait en Allemagne, en 1906, une enquête sur les cartells (*Kartell-enquête*), mais elle ne s'étendit pas, malheureusement aux « syndicats étrangers et internationaux qui ont cependant de l'importance pour la vie économique allemande » (*Denkschrift über das Kartellwesen bearbeitet im Reichsamte des Innern*, Berlin, 1906).

tionalisée ; ils n'ont pas d'intérêt à les maintenir au moins dans leurs rapports avec les pays où cette internationalisation s'est produite. C'est un cas classique de cette évolution qui, au delà des droits de douane, conduit à l'entente internationale, parce que la communauté d'intérêts se substitue au conflit d'intérêts entre les unités économiques nationales.

* * *

L'internationalisation de la production et du commerce est un phénomène qui se rattache à celui que nous avons étudié dans les paragraphes précédents. Nous avons parlé premièrement des cartells comme coalitions d'intérêts dans le milieu d'une économie nationale, nous nous occuperons maintenant des accords entre producteurs (trusts, syndicats, cartells, etc.), qui représentent une coalition d'intérêts internationaux.

L'accord entre les producteurs des différents pays qui donne lieu à l'internationalisation de la production ou de la vente, ou de l'une et l'autre, s'effectue de plusieurs manières :

a) On réduit à une ou à quelques entreprises sous une unique haute direction commerciale, toutes les fabriques qui produisent un même article existant dans plusieurs pays ou bien, lorsque les fabriques sont déjà syndiquées, on réunit les syndicats (trusts) eux-mêmes de plusieurs pays ou du monde entier. En voici quelques exemples : le trust maritime international (*International Mercantile Marine Cy.*) le *Morgantrust*, les tentatives du trust américain de l'acier pour régler, d'accord avec les producteurs du monde entier, la fabrication et la vente des produits sidérurgiques ; le syndicat international de l'industrie des glaces ; les tentatives pour former un mo-

nopole mondial de l'huile; le trust international de la soude, etc.

b) Il y a encore une autre manière de rendre internationales la production et la vente, c'est celle que l'industrie électrotechnique et l'industrie des machines ont suivie en Allemagne: les personnalités les plus considérables qui représentent une industrie donnée dans un pays déterminé fondent dans d'autres pays des fabriques à elles, des succursales, des agences, des magasins de vente leur appartenant.

c) Il y a enfin internationalisation économique lorsqu'une quantité importante de capital étranger est placée dans les entreprises industrielles d'un pays, sans qu'il y ait cependant une vraie fusion d'intérêts, ou un syndicat, etc. Dans tous ces cas se produit le phénomène de l'internationalisation qui a pour conséquence une communauté internationale d'intérêts.

En tout cas, la possibilité et l'utilité de l'internationalisation d'un produit se basent sur des procédés brévetés qui donnent à la production un caractère de monopole (par exemple, l'industrie chimique), ou bien sur des perfectionnements techniques nouveaux (par exemple, l'industrie des glaces), ou bien sur des droits de douane très élevés introduits par les pays qui étaient auparavant un bon débouché pour l'importation (par exemple, l'industrie électrotechnique allemande).

Avant d'étudier l'importance de ces formations au point de vue de la politique économique, il sera bon de donner quelques renseignements sur leur origine et sur leur développement.

Une des plus anciennes organisations industrielles internationales est le « trust du fil » provoqué par la fameuse Maison J. et P. Coats Ltd., qui comprend actuellement les fabriques de fil de l'Amérique, de l'Angleterre, de la Belgique et de la Russie (1).

(1) Voir FERD. BAUMGARTEN und ARTHUR MESZLENY, *Kartelle und Trusts*, Berlin, 1906, p. 77 et suiv.

Le « cartell du borax » est également de date ancienne : il comprend l'Allemagne, les Etats-Unis, la France et l'Autriche-Hongrie ; il règle l'achat de la matière première et fixe le *quantum* de la production selon les pays. Le principal succès de ces cartells est qu'ils maintiennent toujours au-dessus d'un rendement moyen la différence entre les prix des matières premières et le prix du produit travaillé ; en Autriche-Hongrie, par exemple, le prix du borax raffiné est plus élevé qu'ailleurs de 6 couronnes, somme équivalente au montant du droit protecteur. Le cartell international des os, qui comprend l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Suède, est organisé d'une manière analogue.

Une intéressante fusion financière est celle de la Nobel Dynamit Cie, qui possède la plus grande partie des actions des sociétés qui produisent des matières explosives en Angleterre, en Autriche-Hongrie et en Allemagne.

Le syndicat des lampes à incandescence est également une organisation internationale importante : elle réunit les principales fabriques de l'Autriche-Hongrie, de l'Allemagne, de la Hollande et de la Suisse.

Nous avons déjà cité le trust de l'industrie des glaces. Toutes les fabriques de glaces de l'Europe continentale y adhèrent. Ce trust a acheté, en 1906, le brevet Fourcoult, grâce auquel le prix de revient des glaces et des verres est réduit environ de moitié. L'achat de ce brevet rendait impossible la création de nouvelles fabriques hors du trust et augmentait encore davantage la surproduction déjà considérable. En effet, étant donné que le prix de revient est notablement réduit, les fabricants qui ne peuvent pas utiliser le procédé technique brévété ne peuvent plus soutenir la concurrence. Il est intéressant de connaître l'organisation du syndicat des glaces. Il réunit toutes les sociétés qui ont leurs fabriques en Belgique, en France, en Autriche, en Italie, en Hollande. Les fabricants syndiqués se réunissent tous les ans à Bruxelles pour discuter et pour délibérer

sur la nécessité éventuelle de limiter la production (1). Un tribunal arbitral composé de trois membres exerce le contrôle : tout fabricant qui déroge aux dispositions établies doit payer une amende de 50.000 francs ; toute fabrique adhérente paye 100.000 francs de caution. La convention syndicale dure cinq ans. Les contractants déterminent les prix et les conditions de vente tant des produits finis que des matières premières. La vente se fait au moyen des organisations déjà existantes (*Verein deutscher Spiegelfabriken*, *Comptoir de vente français*, *Bureau de Saint-Gobain*, *Bureau des glaces nationales belges*, etc.). Les représentants des diverses fabriques élisent un comité central qui se réunit à Bruxelles tous les trois mois : un secrétariat central permanent, dont le siège est à Bruxelles, recueille les données statistiques et veille à l'uniformité des décisions.

Il existe également des accords internationaux entre les syndicats nationaux d'autres industries afin de régler la vente des produits ; par exemple, les usines sidérurgiques d'Allemagne ne fournissent pas des traverses de fer à la Belgique, et les usines belges n'en fournissent pas à l'Allemagne. Les usines allemandes vendent bien les traverses *t* à destination d'Anvers, mais à condition qu'elles soient exportées (2). Citons encore le syndicat belge-allemand du coke ; le syndicat allemand-franco-belge-hollandais des verres ; le cartell austro-hongrois-allemand de la colle ; le cartell austro-hongrois-allemand des fabriques d'émaux, qui établit un catalogue de prix communs à

(1) La limitation de la production s'opère ainsi : toutes les usines sont fermées pendant 24 heures ; les ouvriers qui doivent rester inoccupés reçoivent la moitié de leur salaire.

(2) On trouve de nombreux renseignements sur des accords de ce genre entre les syndicats belges et les syndicats allemands dans l'ouvrage de C. de Leener, *Les syndicats industriels en Belgique*, 2e éd., Bruxelles, 1904. Voir aussi la « Frankfurter Zeitung » du 12 avril 1904.

toutes les fabriques fédérées ; le cartell austro-allemand du caoutchouc pour centraliser la vente des articles dérivés et pour en réduire le prix de revient de manière à éliminer la concurrence étrangère, spécialement l'importation française de pneumatiques pour automobiles et l'importation russe des chaussures en caoutchouc ; l'Union pétrolifère européenne ; le trust anglo-américain de la viande.

Il faut également citer l'accord intervenu entre les producteurs de fer allemands et le trust américain de l'acier (*Steel-trust*). Les américains, d'après ce que l'on en sait, se seraient engagés à ne pas faire concurrence aux articles allemands en Allemagne, tandis que les maisons allemandes se seraient engagées de leur côté à ne pas faire concurrence aux Américains au Mexique et dans l'Amérique du Sud. On ne sait pas précisément quels sont les produits qui font l'objet de cet accord.

Richard Calwer décrit périodiquement dans sa publication annuelle *Das Wirtschaftsjahr* (L'année économique), les progrès accomplis année par année par l'internationalisation de la production. Il fait observer (1) que ce sont surtout les Anglais et les Américains qui y ont travaillé avec le plus de vigueur et de succès. Le capital anglais a été placé à l'étranger dans l'industrie chimique, dans les industries minières, dans l'industrie des denrées alimentaires, dans celle des transports et dans celle des tissus. « Les Américains cherchent à éviter les droits de douane plus méthodiquement et avec une vision plus claire du but que les Anglais ; en effet, plusieurs Maisons américaines ont implanté en Allemagne de nombreuses fabriques « succursales », lorsqu'elles virent leur importation menacée par les droits de douane. Calwer continue en disant qu'il est difficile d'évaluer l'importance des établissements implantés à l'étranger par les différentes maisons ; les renseignements à ce propos sont très défectueux surtout au sujet de leur développement dans les premières années.

(1) *Das Wirtschaftsjahr*, 1902, Iéna, IIe partie, p. 53 et suiv.

§ 28. — a) *Les causes de l'internationalisation de la production.*

Les raisons de politique douanière qui déterminent une industrie à fonder des établissements à l'étranger sont claires. Il s'agit d'éviter les droits prohibitifs ou trop élevés établis sur certaines marchandises. Citons un exemple très instructif qui concerne la Russie. La Russie essayait depuis de nombreuses années de donner de l'accroissement à l'industrie du coton et à celle de la filature en général. Ce but devait être atteint, non seulement avec d'autres moyens adaptés à cet effet, mais aussi à l'aide des droits protecteurs qu'elle établit précisément sur les filés. Le succès fut remarquable, bien que la Russie doive encore recourir à l'importation pour les filés fins. Mais les droits y sont tellement élevés, que les fabricants du Lancashire se décidèrent à y implanter des filatures ; depuis 1897 plusieurs filatures, fondées à l'aide de capitaux anglais et construites par des ingénieurs anglais, furent établies. Pierre Kropotkine fait observer justement à ce propos que « le capital est international et franchit les frontières, qu'il y ait ou non des barrières douanières » (1).

J. German expose également des faits intéressants à ce sujet (2). Il remarque que le système de l'organisation internationale des producteurs est très répandu dans de nombreuses branches de l'industrie des machines, mais que le grand public l'ignore. Par exemple, les moteurs à gaz de la fabrique de moteurs à gaz de Deutz près de Cologne sont construits en Allemagne et dans beaucoup d'autres pays. En effet des moteurs du même système

(1) PETER KROPOTKIN, *Landwirtschaft, Industrie und Handwerk*, Berlin, 1904.

(2) *Die internationale Organisation der Grossindustrie*, art. publié dans la « Neue Zeit » du 11 octobre 1902.

sont fabriqués par : Langen et Wolf à Vienne, par la Société italienne Langen et Wolf à Milan, par la Compagnie française des moteurs à gaz à Paris, par la Société anonyme des Etablissements Fétu-Defice à Liège, par J. G. A. Eickhoff à Copenhague, par The Otto Gas Engine Works à Philadelphie. De plus, la fabrique de Deutz a conclu un accord avec la grande fabrique anglaise de moteurs Crosley Bro's pour se partager le marché mondial. C'est une organisation qui a une quantité d'agences dans tous les pays, de sorte qu'on peut dire que le moteur Deutz peut s'acheter dans le monde entier comme produit national. On peut en dire de même de l'organisation internationale des fabriques de chaudières à gaz et à vapeur Babcock et Wilcock.

Les grandes sociétés allemandes d'électricité possèdent de grandes fabriques, non seulement en Allemagne, mais encore en Angleterre, en Autriche-Hongrie, en Belgique, en Russie et en France. « La conséquence en est, ajoute German, que chacune de ces grandes entreprises domine dans toute l'Europe ; d'après la manière et le nombre dont leurs fabriques succursales sont répandues, ces grandes sociétés se répartissent le marché mondial. C'est ainsi que les sociétés allemandes d'électricité ont en partage les marchés de l'Amérique méridionale et centrale et une partie de ceux de l'Afrique méridionale et orientale ; les fabriques anglaises, le marché des colonies anglaises et les fabriques françaises, celui des colonies françaises, les fabriques autrichiennes ont les Balkans et l'Orient. »

Nous reproduisons ici, parce qu'il envisage la question d'une manière différente, le jugement que donne F. Fasolt lorsqu'il parle dans un de ses ouvrages (1) des établissements que les sociétés allemandes d'électricité ont créés à l'étranger. « Des capitaux allemands considérables ont

(1) Friedr. Fasolt, *Die sieben grössten deutschen Elektrizitätsgesellschaften*, Dresde, 1904.

été placés à l'étranger pour la fabrication d'appareils électriques, et cela a contribué à accroître ou à créer l'influence économique allemande à l'étranger ; de plus la construction d'usines de ce genre a eu pour effet l'exportation d'une quantité d'autres produits industriels allemands surtout d'articles en fer et de machines. L'utilité qu'en retirent les intérêts généraux de l'économie nationale est, au contraire, problématique. Les fabriques installées à l'étranger, pour augmenter leur rendement, favorisent et provoquent l'établissement de droits de douane élevés dans les pays où elles sont situées et nuisent ainsi très gravement aux intérêts des autres fabriques qui exportent les mêmes produits dans ces pays. »

German en tire, au contraire, des conclusions opposées. Il est d'avis que les organisations internationales de producteurs ne s'intéressent guère à la question de savoir si le protectionnisme ou le libre-échange est préférable pour eux, en ce qui concerne les pays où existent des fabriques syndiquées. Chaque fabrique a, d'après lui, son propre champ à exploiter dans les limites de la zone douanière où elle se trouve, et, par conséquent, aucune n'est intéressée à la politique douanière ni dans un sens ni dans l'autre. Si les fabriques syndiquées avaient une tendance à favoriser, ce serait celle du libre-échange, parce qu'elles pourraient ainsi s'aider éventuellement l'une l'autre sans devoir payer de droits. C'est justement ce qui explique la raison pour laquelle l'industrie allemande de l'électricité put prendre une attitude passive en présence du tarif douanier proposé en 1902 ; c'est pourquoi certains groupes d'industriels faisant partie d'un syndicat international restent indifférents lorsqu'il s'agit de conclure un traité de commerce qui devrait évidemment améliorer leur situation, s'ils étaient isolés : tandis, qu'au contraire, les autres industriels de la même branche et ayant des intérêts égaux, mais qui ne font pas partie de l'organisation internationale, s'agitent en faveur de ce traité. Le consul des Etats-

Unis d'Amérique à Berlin, Franck H. Mason, a vu très clair dans cette question lorsqu'il explique, dans un rapport à son gouvernement, les raisons qui ont déterminé la formation de l'organisation internationale des producteurs.

A l'époque où l'Allemagne importait peu de produits américains, les industriels allemands s'occupaient de suivre les inventions et les méthodes des américains et de s'en assimiler les idées. Plus récemment, non seulement l'Allemagne a reçu de l'Amérique la contribution de ses idées, mais les Américains sont allé exploiter en Allemagne leurs connaissances et leurs méthodes.

Dans la période qui a précédé son développement industriel, l'Allemagne a importé de l'Amérique des machines et des outils et elle employa des Américains pour les installer et pour apprendre d'eux les moyens de s'en servir. Les allemands arrivèrent ainsi à fabriquer eux-mêmes des machines, des appareils, des outils et même à les perfectionner et petit à petit à n'avoir plus besoin de l'importation. C'est en suivant la même voie que ce processus évolutif d'internationalisation de la technique que s'est développé un processus d'internationalisation économique : la construction en Allemagne d'établissements industriels comme succursales de maisons américaines ou comme entreprises indépendantes de capitalistes américains avec participation de capitaux locaux. Ces entreprises américaines fournissent directement leurs produits et leurs machines aux marchés allemands en les fabriquant sur place ; elles épargnent ainsi les frais de transport et les droits d'importation, et elles ont de plus l'avantage d'avoir la main-d'œuvre à meilleur marché qu'en Amérique et de pouvoir mieux s'adapter aux besoins du marché allemand. Mason convient que ces entreprises étrangères réalisent leurs bénéfices au détriment de la production nationale, mais il dit avec raison qu' « elles sont une conséquence logique de la politique qui veut mettre des barrières aux échanges internationaux ». Le capital, l'expérience et l'esprit d'entreprise

connaissent bien l'art de franchir ces barrières. L'industriel étranger trouve qu'il lui convient mieux de subvenir aux besoins d'un pays importateur en fabriquant les produits sur place, plutôt que de lutter chez lui contre les salaires élevés et contre les autres difficultés de la main-d'œuvre, et d'être obligé ensuite de supporter, en plus des frais de transport, la charge énorme des droits de douane.

Et si l'exportation américaine de produits industriels en Allemagne est relativement en décroissance, cela tient à ce que l'Allemagne est arrivée à fabriquer ces produits chez elle et parce que les Américains eux-mêmes approvisionnent le marché allemand à l'aide des établissements qu'ils ont créés en Allemagne.

Calwer attribue lui-aussi à des causes de politique douanière l'installation d'entreprises étrangères dans les pays dont le système protectionniste est fortement accentué. En réalité les intéressés sont arrivés quand même au moyen des trusts et des syndicats à se rendre maîtres des marchés étrangers malgré tous les droits protecteurs. Mais quand une industrie n'est pas encore syndiquée ou qu'elle ne peut pas faire partie du trust, elle est obligée, selon Calwer, si le droit protecteur atteint, dans le pays d'importation, une limite donnée, d'y établir des fabriques pour son propre compte, si elle ne veut pas renoncer à ce marché, ou bien elle doit faire produire ses articles par des fabriques nationales (du pays importateur) qui sont sous sa dépendance financière et commerciale.

C'est ainsi, conclut Calwer, que surgissent des formations économiques qui tendent à annuler jusqu'à un certain point l'efficacité des barrières douanières.

§ 29. — *Conclusions sur la politique douanière au point de vue des coalitions industrielles.*

Ce que nous avons dit jusqu'ici relativement à la politique des syndicats industriels n'est pas du tout une accusation que nous portons contre l'organisation des producteurs ; nous voulions établir seulement que si les cartells, les trusts, les syndicats, les unions, etc., doivent en grande partie leur origine aux droits protecteurs, ils tendent d'autre part, dans leur développement continuel, à l'entente internationale pour arriver à éluder les mesures douanières. Considérées objectivement, les coalitions industrielles n'ont aucun intérêt sérieux à l'existence des droits de douane.

Adolphe Wagner et d'autres partisans désintéressés des droits sur les produits agricoles voient dans le protectionnisme agricole le meilleur remède contre les dangers de l'industrialisme (voir plus haut chap. VI, § 13). Or, on devrait plutôt chercher à atteindre ce but en adoptant des mesures de politique douanière contre les excès des trusts, contre les industries qui sont déjà réunies en une organisation internationale, dans les pays où cette dernière existe ; et cela avec d'autant plus de raison que l'on sauvegarderait ainsi les intérêts généraux de l'économie nationale.

Ces organisations internationales de producteurs reçoivent leurs fonds des grandes maisons de banque ou des grands groupes financiers qui sont organisés à leur tour et sont surveillés par eux ; souvent il n'existe pas seulement entre l'industrie organisée et les groupes financiers des liens économiques, mais aussi des liens personnels, en ce sens qu'une seule personne réunit entre ses mains les fils de ce mécanisme des plus compliqués. Cette forme d'entente internationale étend son influence domi-

natrice sur le Parlement, sur le Gouvernement, sur la presse, sur l'opinion publique, sur la science, au point qu'elle arrive bien des fois à faire croire que les intérêts de ces gigantesques organisations équivalent aux intérêts nationaux, que défendre leurs intérêts c'est protéger le travail national, sauvegarder le prestige du pays... Il est vrai qu'une industrie et un commerce florissants sont un titre d'honneur pour un Etat et qu'ils méritent tous les encouragements possibles ; que l'esprit d'entreprise dans les industries, le courage dans le commerce, les initiatives qui mettent en mouvement les forces de l'économie mondiale ne doivent être entravés par aucune sorte de liens ni à l'intérieur ni à l'extérieur. Mais ces manifestations très appréciables de l'esprit économique d'un peuple ne disparaîtraient pas cependant, si l'évolution économique procédait avec plus d'équilibre, si elle était en plus juste rapport avec l'augmentation de la population, avec les besoins de l'économie nationale et avec la possibilité d'exporter ; ce sont trois quantités variables, il est vrai, mais qui s'accroissent selon des lois déterminées et qui ne peuvent être forcées. On aurait alors moins de spéculation, moins de surabondance dans certaines productions, moins d'excédent de placement de capitaux et moins de ploutocratie, mais par contre un développement plus sain et plus uniforme de toutes les forces économiques nationales, tant au point de vue des producteurs qu'à celui des consommateurs. On en ressentirait également des conséquences bienfaisantes en ce qui concerne la politique économique internationale ; une plus grande facilité d'éviter ou d'éliminer les conflits d'intérêts ; une augmentation plus modérée et plus lente des armements, qui alimentent précisément en première ligne les « grandes industries » dont l'organisation est internationale.

Mais il est arrivé que le protectionnisme agricole s'est allié dans plusieurs pays, particulièrement en Allemagne et en

Autriche avec le protectionnisme industriel pour la « protection solidaire du travail national » (1) (protection du capital, toutefois, non de la main-d'œuvre), opprimant la population d'un double poids et donnant une impulsion nouvelle aux tendances de l'organisation industrielle. Nous verrons plus tard (chap. VIII, § 8), combien ce phénomène est déplorable au point de vue des intérêts généraux de l'économie nationale ; nous l'avons mentionné ici parce qu'il se rattache à l'organisation internationale de la production.

Bien que l'exploitation des droits de douane par l'industrie organisée soit à réprouver et constitue un fort argument contre ces droits, toutefois ici aussi, en pratique, ce n'est pas la logique qui l'emporte, mais la politique ; ce n'est pas la science, mais la force ; d'autant plus que la science pénètre bien peu les mystères de l'histoire des prix et de la production organisée. C'est pourquoi l'étude attentive de toutes les questions concernant les trusts, les syndicats, etc., est un devoir indispensable de la politique douanière d'Etat ; car ce n'est que lorsqu'ils connaîtront la chose à fond que les organes compétents pourront proposer et prendre les mesures opportunes, par exemple, rabaisser le droit sur un produit de l'industrie organisée, sans craindre de léser les légitimes intérêts de l'économie nationale.

Celui qui fait de la politique économique dans un but scientifique doit se contenter d'avoir tracé la vraie voie que devraient suivre la politique douanière et la politique relative aux trusts. D'ailleurs, les trusts comme les droits de douane sont des formations qui sont appelées à être dépassées par d'autres. L'évolution du mouvement économique international poursuit sa route : à travers les droits de douane on passe aux trusts, des trusts à l'internationalisation des principales productions de tous les pays, et de cette dernière à la suppression des droits de douane.

(1) *Solidarischer Schutz der nationalen Arbeit.*

CHAPITRE VII

LOIS D'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

§ 1. — *Le champ des recherches*

Arrivé à la fin de l'exposé de l'histoire de l'évolution de la politique économique internationale, le lecteur se demandera justement s'il est possible d'en donner une explication ; c'est-à-dire si le mouvement économique international et sa politique se développent selon des lois déterminées et s'ils peuvent être réunis dans une conception unitaire.

Ce qui revient à dire que l'on se demande si les événements qui se produisent dans l'histoire des rapports économiques internationaux et de leur politique sont purement accidentels, ou s'il y a un lien intime entre les différents phénomènes qui se succèdent, en apparence, d'une manière accidentelle.

De nouveaux peuples prennent part au mouvement économique mondial et d'autres s'en éloignent ; on favorise aujourd'hui le commerce extérieur et demain on y met obstacle ; ici on est partisan de l'exportation, là de l'importation… Ces changements qui, à première vue, n'ont aucun lien entre eux, sont-ils l'effet du hasard, se produisent-ils indépendamment l'un de l'autre, ou bien y a-t-il entre eux un rapport de cause à effet ? Lorsqu'on se trouve en présence d'une série de phénomènes, il vient

spontanément à l'esprit le désir de savoir s'ils se sont déroulés et s'ils se déroulent d'après quelque principe général, si l'on peut constater chez eux une évolution analogue à celle de l'univers, du monde organique, de l'homme.

Il s'agit donc d'examiner quelles sont les causes des événements qui se sont produits dans le mouvement économique mondial et dans sa politique : comment une phase dépend de l'autre, comment un changement en fait présupposer d'autres et comment, tout en étant la cause de nouveaux changements, de nouvelles formes, il en fait prévoir d'autres ; et il s'agit également de voir quelles sont les tendances qui se manifestent dans la succession des phénomènes.

Il est difficile, pour des raisons évidentes, d'arriver à établir des lois de tendance dans la politique économique, et aussi parce que, si l'économie politique occupe un rang élevé dans les sciences, elle a besoin toutefois de l'aide d'un grand nombre de ces dernières, car l'objet de son étude — les rapports économiques et sociaux des hommes entre eux — est des plus complexes. Or, le champ des recherches de la science du mouvement économique international et de sa politique est encore plus compliqué, puisque ce sont les économies nationales dans leurs rapports réciproques qui forment l'élément auquel se réduit son objet. D'autre part, on a nié que l'économie politique puisse arriver à établir des lois exactes, du moment que la manière d'agir des hommes et les motifs qui la déterminent ne peuvent être réduits à une unité de mesure, surtout en ce qui regarde l'économie.

Mais l'homme d'étude est certainement à même d'établir, au moyen de la statistique et d'autres méthodes inductives d'enquête, des moyennes et des quantités dont il peut utilement se servir. Buckle a démontré par des procédés statistiques que si l'on prend pour base un nombre suffisant d'hommes, non seulement le chiffre des phéno-

mènes naturels, comme les cas de morts, les maladies, etc., reste invariablement constant, mais qu'il en est de même du nombre des actions que l'on est convenu d'appeler libres, des mariages à un âge déterminé, des délits, des suicides, tant que le milieu et les circonstances extérieures ne subissent pas de changements notables.

Ce sont justement ces circonstances extérieures qui ont de l'importance dans les rapports économiques et sociaux, qui influent sur les oscillations du revenu, sur la hausse des prix, sur l'augmentation ou sur la diminution du commerce extérieur, etc. C'est pourquoi, comme nous l'avons déjà dit plusieurs fois, la méthode statistique et mathématique n'est pas suffisante pour expliquer d'une manière satisfaisante les problèmes économiques, et il en sera ainsi jusqu'à ce qu'il soit possible d'étudier avec une exactitude parfaite toutes les circonstances extérieures et intrinsèques qui ont une influence sur ces questions.

Aucune des lois de l'évolution n'est exactement démontrable, parce qu'il s'agit de quelque chose que l'on ne peut mesurer. D'où sont donc tirées les lois ? D'où notre science est-elle autorisée à les déduire ? Des données sur le commerce extérieur et sur les autres formes sous lesquelles se manifeste le mouvement économique international : mouvement migratoire et colonisation, placements financiers et industriels à l'étranger, et en outre des discussions parlementaires, de la législation et des rapports annexés aux lois, de la presse...

Il y a une énorme quantité de matériaux originaux dont le recueil complet, dont le classement systématique et l'examen scientifique sont encore à faire. Et cette tâche serait à elle seule plus que suffisante pour justifier la proposition que nous avons faite dans l'introduction de notre ouvrage : fonder la science indépendante de la politique économique internationale avec tous les moyens d'enquête d'une science bien constituée. Mais tant que cette science ne sera pas créée et qu'elle ne se sera pas

consolidée, on ne pourra que formuler, à l'aide des conclusions que l'homme d'étude tire de son enquête, de simples hypothèses au sujet des lois générales de l'évolution de la politique économique internationale.

§ 2. — *La loi de la relativité.*

La loi la plus générale de l'évolution, que Démocrite connaissait déjà par intuition, que Leibnitz et Herder ont enseignée, et que Hegel a formulée pour l'évolution des idées, est la loi de la relativité de tout phénomène, en vertu de laquelle la valeur d'une idée politique, d'une forme de phénomène quelconque, d'une hypothèse, est limitée dans le temps comme dans l'espace. Les formes et les phases du mouvement économique international, de même que les systèmes de la politique économique, sont donc aussi soumis à la loi de la relativité.

Hegel (1) dit que tout ce qui a eu lieu dans l'histoire devait nécessairement avoir lieu, mais que tout ce qui n'est que le résultat des circonstances, doit disparaître avec le changement de ces dernières ; il n'y a rien d'*absolu*, si ce n'est l'incessante succession « du devenir et du disparaître ». C'est en cela que consiste le « caractère révolutionnaire », comme l'appelle Marx, de la philosophie de Hegel. Sinon que Hegel y a introduit aussi une note conservatrice en affirmant la subordination du temps et des circonstances à certaines valeurs spirituelles et sociales, ce qui est en antithèse avec l'idée de relativité.

La récente doctrine de l'évolution se distingue de celle de Hegel en ce que ce dernier l'a conçue substantiellement d'une manière idéologique en considérant l'histoire comme

(1) D'abord dans sa *Phænomenologie des menschlichen Geistes* (Berlin, 1807) et plus tard dans ses *Grundlinien der Philosophie des Rechtes, oder Naturrecht und Staatswissenschaft*, (Berlin 1821).

« l'évolution autonome de l'idée absolue » (Selbstentwicklung der absoluten Idee), tandis que L. Feuerbach et surtout H. Spencer ont mis en relief l'évolution des phénomènes mêmes, au sujet desquels l'homme se forme des idées et des concepts.

La relativité doit être déjà reconnue comme étant aussi le principe dominant de la politique économique internationale par le fait que son objet, le mouvement économique international, est en évolution continuelle, et que les éléments qui participent à ce mouvement, les unités économiques nationales, le sont également, à un degré encore plus élevé.

Cependant on ne peut pas satisfaire, pour le moment, l'exigence scientifique qui consiste à établir la loi de la relativité en ce qui concerne le mouvement économique international et sa politique ; il est nécessaire d'arriver d'abord à une intelligence plus profonde et plus claire de l'évolution de l'un et de l'autre.

§ 3. — *Changement et persistance.*

On fait un pas en avant dans l'enquête lorsqu'on cherche à appliquer à la politique économique internationale la loi de l'alternance du *changement*, d'un côté, et de la *persistance*, de l'autre ; cette loi, comme celle de la relativité, est universelle tant dans les phénomènes de la nature que dans les phénomènes sociaux (1). Les expressions si communes *variatio delectat* et *vis inertiæ* caractérisent déjà cette loi. L'instinct de la conservation, du maintien de ce qui existe, est aussi universel dans la nature que celui de la variation, de l'amour du nouveau.

(1) Voir J. Unold, *Organische und soziale Lebensgesetze*, Leipzig, 1906.

Cette antithèse se reflète également du monde organique et de l'être humain jusque sur les phénomènes économiques déterminés par l'homme, et de là sur le mouvement économique international et sur sa politique. L'instinct de la conservation provoque de la rigidité et de l'engourdissement ; l'instinct de la nouveauté provoque le désir du changement, de la destruction de ce qui existe. C'est ainsi que sous l'impulsion de ces deux instincts contraires, le monde avance, dans un juste milieu, sur la voie du progrès, et qu'on a, au lieu de la *révolution*, dans le monde des phénomènes, l'*évolution* et dans la politique la *réforme*.

Mais après avoir fixé la loi de la succession du changement et de la conservation, on n'est pas encore arrivé à une conclusion en ce qui concerne l'objet de notre étude. On sait, en effet, que la capacité des différentes économies nationales change continuellement, que chacune cherche à s'affermir le plus possible dans le mouvement économique mondial, que les idées au sujet de l'orientation à donner au mouvement économique international ont continuellement changé ; mais on sait aussi que lorsque des idées nouvelles ont pénétré dans l'opinion publique et l'ont conquise, elles tendent à se maintenir et à résister.

On ignore encore cependant les raisons pour lesquelles ces changements se sont produits et pourquoi ils ont été enrayés ou ralentis par la tendance à la persistance : on ne sait pas surtout si cela se produit par pur hasard : sans suivre une direction quelconque, ou si cette succession, qui se répète éternellement d'une manière uniforme, se déroule d'après une loi qui lui est propre, comme un effet de causes déterminantes données.

Beaucoup ne trouveront, dans l'histoire des relations internationales, d'autre caractéristique que celle du changement et de la persistance, et puis plus rien. Cette opinion est justifiée si l'on remarque que, dans le mouvement économique international, comme dans l'histoire en gé-

néral, les changements sont, d'habitude, préparés et commencés par ce que l'on appelle les « périodes de changement » ou « de création » (*schöpferische oder Mutationsperiode*, d'après Unold, ouvrage cité), qui ont lieu fortuitement par suite d'une grande découverte ou d'une grande invention, ou grâce au génie d'un homme supérieur, sans que l'on puisse y découvrir un lien de causalité quelconque avec des époques précédentes.

Mais une conception historique de ce genre est très superficielle. Il est vrai que l'on a vu se produire, dans les relations économiques internationales, des changements par suite de « causes extérieures » (découvertes, œuvre d'un grand homme politique), mais ils ont toujours été précédés d'une époque de préparation ou, pour ainsi dire, d'incubation, pendant laquelle le trafic, les voies de communication et les moyens de transport étaient devenus peu à peu insuffisants, de sorte que les hommes ont senti un besoin urgent, impérieux de changer les conditions existantes pour leur en substituer de nouvelles, correspondant mieux au changement des nécessités.

On s'aperçut aussi que les principes de la polique économique internationale qui dominèrent jusqu'à un certain moment ne s'adoptaient plus aux nouvelles formes que prenait le mouvement économique, et la dissonance entre les relations économiques et la politique économique se fit clairement sentir. C'est pourquoi il fut nécessaire de leur donner une orientation nouvelle sur d'autres bases pour les mettre en correspondance avec les nouveaux besoins. Comme on le voit, les tendances au changement ont des racines très profondes, et ce sont elles qui font apparaître les individus qui en les personnifiant entreprennent ce que l'on appelle une œuvre créatrice. Et nous avons alors les grands et les hardis voyages d'exploration, les inventions qui renversent l'état de choses actuel, les nouveaux systèmes de politique économique. Mais à travers quels obstacles a dû passer la substitution du nouveau à l'an-

cien ! C'est la lutte éternelle de la conservation contre le changement.

§ 4. — *Différenciation et intégration.*

(Conflit d'intérêts et communauté d'intérêts).

L'alternance du changement et de la persistance ne peut trouver une explication suffisante dans la succession des périodes de changement. Le problème à poser est le suivant : la lutte entre la conservation et le changement a-t-elle toujours pour objet un *quid* quantitativement et qualitativement égal ? C'est-à-dire, le mouvement économique international, au sein duquel les deux tendances se disputent la primauté, est-il toujours qualitativement et quantitativement égal ? Ou bien les tendances du mouvement économique prennent-elles elles-mêmes pendant cette lutte une orientation différente de l'orientation initiale ? C'est ici qu'apparaît toute l'importance de la loi d'évolution de Spencer (v. chap. III, § 1) sur la différenciation progressive avec intégration progressive simultanée, ou bien, comme le dit Unold, « un progrès dans la différenciation d'organes et d'organismes vers une plus grande variété, vers une plus grande adaptation, une plus grande capacité de rendement » !

Par suite de la découverte de cette loi l'enquête scientifique abandonna les voies traditionnelles ; Spencer ouvrit le grand livre de la nature et démontra d'après des faits précis qu'il existe un processus d'évolution universel : il a porté ainsi la lumière dans les coins les plus obscurs de la réalité des phénomènes (1).

(1) Le lecteur qui voudrait trouver la démonstration de la loi de SPENCER appliquée à toutes les manifestations de la vie pourra lire avec intérêt sa *Social Statics*.

Etudions maintenant la loi de Spencer appliquée au mouvement économique international et à sa politique.

Le développement économique intérieur et celui des relations des différentes économies nationales entre elles marchent parallèlement au développement politique des unités économiques nationales — passage de la horde à la tribu, à l'Etat ; au sein de l'Etat, d'abord la théocratie, puis la monarchie ; de cette dernière on passe à la monarchie constitutionnelle, à l'Etat de droit (*Rechtsstaat*) et, dans un avenir plus ou moins lointain, à l'Union internationale des Etats.

Que l'on se rappelle ce que nous avons dit (Chap. III, § 10 et suiv.) sur les premières origines du trafic international et sur son développement dans l'antiquité. Ses progrès se manifestèrent soit dans l'espace, soit au point de vue du genre des échanges. A côté des objets de luxe, les articles d'un usage plus commun devinrent aussi, avec le temps, l'objet d'échanges ; à côté du trafic maritime se développa le commerce par terre ; d'abord le commerce se limitait aux peuples du bassin oriental de la Méditerranée et il s'étendit ensuite à toute la mer Méditerranée, et petit à petit jusqu'à l'océan Indien, en donnant lieu aussi à un trafic plus intense par terre ; plus tard, l'océan Atlantique, l'océan Pacifique et avec eux de nouveaux pays entrèrent dans l'orbite du mouvement économique mondial. Le progrès des moyens de transport de tous genres et de leur technique, la spécialisation des professions qui s'occupent du trafic suivirent une voie parallèle. Un droit du trafic et des rapports économiques internationaux apparut et se développa ; l'importance du mouvement international des personnes et du commerce des capitaux s'accrut démesurément ; des organisations internationales de caractère économique se créèrent.

Quelle mine de faits dans ce développement progressif des relations économiques internationales, quelle puissance d'évolution !

Quel jugement synthétique peut-on donner à ce sujet ? Pas d'autre que le suivant : différenciation progressive avec intégration progressive simultanée.

Nous appliquerons cette loi à notre étude et nous dirons : de l'augmentation des cas de conflit d'intérêts dépendant de la différenciation progressive qui s'est produite dans le mouvement économique international on passe à une politique d'intégration progressive, dans laquelle agissent des intérêts dissemblables, il est vrai, mais ayant une tendance à s'unir entre eux : cette politique, par suite de la dépendance économique croissante des différents peuples entre eux, tend à son tour à l'entente internationale, à la communauté d'intérêts. En d'autres termes : passage de la solution violente à la solution pacifique des conflits économiques internationaux.

Il sera intéressant d'exposer en detail cette loi qui domine l'évolution des relations économiques internationales et d'en faire la démonstration analytique d'après deux groupes de concepts auxquels l'analyse se réduit : *causes* de l'évolution des relations économiques internationales, ses *stades* ou *degrés*.

§ 5. — *Causes de l'évolution de la politique économique internationale.*

a Données élémentaires.

Les facteurs élémentaires de l'évolution du mouvement économique international peuvent être réduits aux suivants :

1° L'augmentation naturelle de la population d'une unité économique nationale : migration interne, répartition de la population en population urbaine et en population rurale ;

2° Mouvement migratoire international (d'un Etat à l'autre) ;

3° Inventions et découvertes ;

4° Industrialisation croissante de la production de chaque pays ; spécialisation et perfectionnement de la production et de sa technique ; industrialisation différente dans les divers pays, avec un développement plus lent dans l'un et plus rapide dans l'autre ;

5° Augmentation des besoins, meilleure satisfaction des besoins élémentaires (alimentation, habitation, vêtements) ; désir d'une satisfaction toujours plus grande des besoins ;

6° Dépendance progressive d'une économie nationale envers une autre en ce qui concerne l'achat des matières premières indispensables à l'alimentation et à l'industrie :

7° Accumulation d'excédents de production — nécessité progressive d'exporter ;

8° Accumulation d'excédents de capitaux — placement plus important de capitaux à l'étranger ;

9° Naissance de conflits de toutes sortes dans les relations économiques internationales : ces conflits s'enveniment ;

10° Apparition de la communauté d'intérêts dans les relations économiques internationales : elle devient plus intense ;

11° Augmentation, tant pour le nombre que pour l'importance, des actes d'entente internationale ;

12° Tendance progressive à l'internationalisation dans toutes les branches, dans toutes les manifestations du mouvement économique international.

§ 6. — *Causes de l'évolution de la politique économique internationale.*

b) **Facteurs de l'évolution.**

L'étude des causes de l'évolution économique et sociale offre le moyen de pénétrer très profondément dans l'his-

toire des événements. La conclusion à laquelle on arrive est la suivante : tout ce qui existe dans sa complexité dérive de causes nécessairement agissantes, d'un processus autonome de formation lent et pénible et non d'un acte créateur casuel quelconque. Les causes de l'évolution du mouvement économique international sont les mêmes que celles que la science moderne considère comme les causes de l'évolution organique, bien que, comme on le sait, les unes et les autres n'agissent pas avec la même intensité. Comme causes des relations économiques internationales, nous devons considérer les suivantes : le territoire, ou le milieu au point de vue territorial ; les qualités particulières dont sont doués en général les individus qui font partie d'une unité économique nationale (cause démographique) et leur degré d'adaptation au milieu (cause concernant la production) et en conséquence la capacité de l'économie nationale ; la transmission et l'échange des biens (cause politique) ; la sélection ou la lutte pour les marchés et pour l'hégémonie (cause de sélection).

Nous avons déjà expliqué dans les chapitres précédents, à propos des trois concepts qui sont le fondement de la théorie de la politique économique internationale (économie nationale, relations économiques internationales, politique des relations économiques internationales), la manière dont les causes précitées ont contribué à l'évolution du mouvement économique international.

La cause que nous avons appelée cause territoriale détermina une continuelle amélioration dans les méthodes de culture du sol, elle provoqua la recherche et l'exploitation de nouvelles ressources naturelles et l'expansion du commerce mondial dans de nouveaux territoires et elle augmenta ainsi la possibilité de production et de vente. Mais tout cela multiplia également les causes de conflits d'intérêts et fit sentir, en même temps, qu'il était de plus en plus nécessaire d'arriver à des ententes internationales.

Les qualités dont étaient doués les habitants du territoire furent d'une importance bien plus grande pour l'évolution du mouvement économique international que la cause territoriale. Les premières communautés ayant des caractères économiques et une demeure stable eurent une origine des plus modestes, dont le souvenir se perd dans la nuit des temps préhistoriques ; elles devinrent peu à peu des communautés politiques, d'où naquirent plus tard les Etats. On découvre ici un facteur important du phénomène, historiquement très éloigné, de la différenciation politique et ethnographique des associations humaines, qui a donné directement naissance au phénomène du conflit économique d'intérêts. La différenciation politique produisit donc aussi une différenciation au point de vue économique et fut dès l'origine un obstacle fondamental pour l'entente internationale : cet obstacle fut accentué plus tard par la différence de développement des divers noyaux économiques, différence qui dépend à son tour de causes démographiques. En effet, les habitants d'un territoire en apprécient et en exploitent les ressources d'une manière différente, selon les qualités inhérentes à la race à laquelle une communauté appartient : la différence de capacité économique des diverses unités économiques devient ainsi de jour en jour plus accentuée et fait naître chez les nations les plus arriérées des sentiments d'envie, d'hostilité contre celles qui sont d'une civilisation plus avancée. D'autre part, par suite de la concurrence réciproque, les unités économiques les plus développées furent obligées d'arriver à des actes d'entente de plus en plus fréquents au sujet de questions déterminées concernant les rapports économiques internationaux et même des pays faibles et de peu d'étendue furent attirés successivement dans le cercle de la communauté d'intérêts.

Les causes de caractère politique sont particulièrement importantes pour bien comprendre la politique économique internationale et son évolution. La politique écono-

mique ne consiste pas seulement, comme nous l'avons déjà expliqué (chap. I, § 4), dans les mesures adoptées par l'Etat, mais aussi dans les opinions, les manifestations, les tendances qui les déterminent. La politique, dans les relations internationales de même que dans la vie nationale, est en grande partie d'une part un dérivé de la tradition et de l'hérédité et de l'autre de la transmission des idées, de la suggestion, de l'imitation. L'éducation domestique, l'école, les personnes avec lesquelles on vit en contact, l'opinion publique, sont les éléments qui donnent l'orientation à la politique en général et aussi à la politique économique internationale. Si l'on se rappelle ce que nous avons dit à propos de l'esprit d'appartenance à une communauté qui se forme chez les individus qui en font partie (chap. III, § 4), on comprendra que cet esprit, inculqué dès l'enfance et développé pendant l'adolescence par mille actes de la vie quotidienne, finisse par devenir une « seconde nature », une habitude mentale telle que généralement l'individu, dans toutes ses manifestations, ne peut penser que « nationalement ». Ce sentiment qui dégénère souvent en chauvinisme, est une des causes principales des conflits d'intérêts dans les relations économiques internationales et c'est le soutien le plus puissant du principe de conservation vis-à-vis de la tendance au changement ; c'est donc un des obstacles les plus graves pour l'entente internationale, pour l'application du principe de la communauté internationale d'intérêts.

*
* *

Les facteurs qui ont contribué le plus puissamment à l'évolution des relations économiques internationales sont : *la surabondance de population*, *l'excédent de production et l'excédent de capitaux*. D'après la manière dont ces facteurs ont agi dans le sein d'une économie natio-

nale et dans ses rapports avec l'étranger, un pays a obtenu une position prédominante vis-à-vis d'autres pays ou s'est trouvé dans des conditions d'infériorité. L'augmentation de population a une influence immédiate au point de vue des moyens d'existence. En effet, le problème qui donna tant à penser à Robert Malthus, à savoir si une augmentation correspondante de production a lieu parallèlement à une augmentation de population, peut bien être considéré comme résolu d'une matière affirmative en thèse générale, tandis que la chose change d'aspect lorsqu'il s'agit d'un pays déterminé. Car toutes les économies nationales ne produisent pas suffisamment pour fournir directement ou indirectement les moyens d'existence aux individus qui la composent. C'est alors que se produit nécessairement le phénomène de l'émigration laquelle ou se dirige en désordre, sans aucun objectif politique déterminé vers des pays qui présentent de plus grands attraits, ou s'effectue sous la surveillance de l'Etat, qui cherche à créer moyennant une sage politique coloniale et d'émigration des points d'appui pour l'économie nationale.

Lorsque cette dernière réussit à augmenter sa production et à élever le niveau du genre de vie de la population, elle arrive peu à peu à un point où la production présente un excédent que le marché national ne peut pas absorber. Alors le problème suivant se présente : comment peut-on placer dans les meilleures conditions l'excédent de production hors du marché intérieur ? C'est ainsi que naît la nécessité de faire une politique d'exportation d'après un plan systématique, dans le but de procurer à la production nationale des débouchés à l'étranger, vers lesquels elle puisse s'écouler méthodiquement en s'élargissant de plus en plus.

Si l'exportation ne se développe pas dans une mesure correspondante à l'augmentation de production, la population qui augmente peu à peu en ressent directement la

répercussion, parce que la production devant rester stationnaire ou se restreindre, l'offre de travail diminue ; il en résulte, par conséquent, la nécessité d'émigrer.

Ici entre en scène un troisième facteur d'évolution : l'accumulation des capitaux. Comme la surabondance de population porte à l'émigration et à la politique coloniale, comme l'excédent de production fait naître la politique de l'exportation, de même l'accumulation des capitaux crée la politique d'expansion, la politique impérialiste. A peine l'augmentation des capitaux dans un pays est-elle arrivée au point que leur rendement va toujours en diminuant, qu'ils tendent eux aussi à émigrer pour trouver de meilleurs emplois dans les pays où ils sont rares : le placement de capitaux se fait sous forme de prêts publics ou d'établissement d'entreprises industrielles et commerciales. Quand un Etat a sagement placé un *stock* important de capitaux dans des pays étrangers, il se trouve déjà par ce fait à même d'y écouler utilement les excédents de sa production. Ce qui signifie, d'autre part, que la population de cet Etat, trouvant de l'occupation dans sa patrie a, relativement, moins besoin d'émigrer ; tandis, qu'au contraire, une partie de la population intellectuellement plus développée devra émigrer pour sauvegarder et favoriser à l'étranger les intérêts des producteurs et des capitalistes nationaux.

Le développement continuel du commerce international des capitaux donne lieu, en outre, comme nous l'avons déjà dit, à une internationalisation progressive de la production et du commerce (Chap. VI, § 27) et contribue ainsi à l'application du principe de la communauté d'intérêts et à atténuer celui du conflit d'intérêts.

*
* *

Si nous considérons comme un tout unique, comme un *quid* qui constitue la capacité économique d'un pays

dans les rapports internationaux, les quatre facteurs d'évolution précités — territoire, population, politique, activité économique — nous nous trouvons en présence d'un phénomène qui forme la dernière cause, le facteur ultime de l'évolution du mouvement économique international : c'est la lutte pour les marchés, pour l'hégémonie. Ce n'est pas autre chose que la lutte pour l'existence, la lutte pour la vie, la concurrence entre individu et individu étendue à des proportions infiniment grandes.

La concurrence internationale qui paraît devenir de plus en plus aiguë et de plus en plus intense produit une impression pénible, comme si elle était une manifestation malsaine et préoccupante. En effet, dans le cours de l'histoire, le champ de la lutte s'est continuellement élargi, de nouvelles troupes de combattants sont entrées en lice et la concurrence s'est faite de plus en plus forte et de plus en plus violente entre les peuples. Mais un autre phénomène s'est produit parallèlement. Depuis que des relations économiques ont lieu entre les différents peuples, depuis que les économies nationales échangent réciproquement des marchandises, des capitaux, des hommes, il s'est produit un fait qui a une importance fondamentale dans le mouvement économique international : la dépendance réciproque des diverses unités économiques entre elles, l'*interdépendance*.

La lutte pour la concurrence entre les nations a eu cependant des résultats féconds *intra* et *extra muros* : *intra muros*, en ce qu'elle a poussé chacune d'entre elles à élever au degré maximum de tension sa propre capacité économique, à développer et à perfectionner sa propre production, à réveiller l'activité économique dans la population ; *extra muros*, en ce qu'elle a rendu plus intenses les relations internationales et qu'elle a, par suite, fait éprouver la nécessité d'en venir à des actes d'entente ; car les nations comprennent, que lorsque

des intérêts communs sont en jeu, la lutte pour la concurrence se produit avec un plus grand profit pour tous si elle se base plutôt sur une entente réciproque que sur des considérations de caractère exclusif et sur un particularisme plein d'hostilité.

CHAPITRE VIII

STADES ÉVOLUTIFS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

§ 1. — *Préliminaires.*

La plus grande circonspection s'impose lorsqu'on se prépare à déterminer les lois de l'évolution suivie par la politique économique internationale. Toutes les tentatives faites jusqu'ici (1) pour établir des degrés, des cycles, des phases à travers lesquels serait passée l'évolution de la politique économique ont trouvé de nombreux contradicteurs ; personne n'est arrivé à formuler une théorie qui soit devenue dominante, qui ait été accueillie par la majorité des personnes qui s'adonnent à l'étude de cette science.

Très souvent, en effet, il ne s'agit pas de lois véritables, mais de fausses généralisations, d'une interprétation erronée de phénomènes homogènes en apparence, mais au fond de nature différente, habilement combinés. Cela est tout aussi répréhensible que les généralisations et les abstractions des économistes classiques. Il sera nécessaire d'effectuer encore de nombreuses et de profondes recherches historiques — cela appartient à la partie spéciale de notre science — avant d'arriver à

(1) On connaît les lois historiques ingénieusement construites par F. List, par Marx, par Hildebrand, par K. Bücher, par G. Schmoller, par Werner Sombart et autres.

construire une hypothèse scientifique touchant la direction générale, les lois, les principes d'après lesquels s'est développée l'évolution de la politique économique internationale.

Mais quiconque a une compétence suffisante doit avoir dès maintenant la certitude empirique qu'une évolution s'accomplit aussi dans le milieu des relations économiques internationales, comme dans la nature, dans l'individu et dans la société, et que ce n'est qu'en se basant sur cette conception que l'on peut expliquer d'une manière satisfaisante les phénomènes inhérents à la politique économique internationale.

La littérature de l'histoire économique comparée nous donne de précieux renseignements sur leur évolution. A côté des travaux purement descriptifs il y en a d'autres qui cherchent à établir aussi dans l'histoire de l'économie une série de degrés d'évolution, d'une manière analogue à ce qui a été fait pour l'histoire politique.

Il est clair que ces stades ou degrés d'évolution sont établis d'une manière différente, qu'ils ont un contenu qui s'étend à des époques plus ou moins longues, selon le point de vue auquel on se place. Le critérium le plus juste serait de coordonner toutes les diverses circonstances principales de l'évolution de telle sorte que la loi qui en dériverait réfléchît, sans artifice, le cours naturel des événements, la réalité du phénomène. Les anciennes répartitions ou catégories historiques fixées avec un pur critérium chronologique ne peuvent évidemment suffire aux exigences de la doctrine évolutionniste. Il en est de même des subdivisions faites d'après de grands événements historiques ou d'après les effets produits par l'œuvre des grands génies de l'action. Les premiers ont, il est vrai, leurs répercussions sur l'avenir, mais, d'autre part, ils sont une conséquence du passé ; les génies sont un produit de leurs temps et les pionniers (*promotors*) de changements qui viennent à maturité après

avoir été précédés d'une longue période de préparation.

La classification d'après les systèmes politiques, d'après l'organisation économique, ou d'après les principes de politique économique qui dominent successivement dans les différentes époques, ne répond même pas pleinement aux fins que l'on se propose ; en effet, une organisation donnée, politique ou économique, a lieu chez plusieurs peuples à des époques différentes, et celle de l'un se différencie de celle de l'autre suivant les particularités et les tendances propres à la population.

Le critérium de subdivision synchronique ne tient pas non plus debout, puisque c'est justement l'entrée *successive* de peuples nouveaux comme éléments actifs dans le domaine de l'histoire de la civilisation et de l'économie mondiale et leur développement progressif qui forme une caractéristique de la politique économique internationale et qui a influé d'une manière essentielle sur sa marche.

Il nous reste à voir s'il est possible, à l'aide de la méthode évolutionniste, d'établir une loi qui reflète l'évolution de cette politique. On pourrait facilement accomplir cette tâche en fixant une série de stades à travers lesquels se sont développées l'activité et les relations économiques : économie individuelle et domestique ; économie d'un groupe social ; économie d'une unité politique (Etat) ; économie mondiale (*Einzel* — [*Haus-und Erwerbs-*] — *wirtschaft ; Volkswirtschaft*; *Staatswirtschaft*; *Weltwirtschaft*). Mais cette série d'évolution qui, dans de nombreux cas, répond effectivement à la réalité, ne nous dit pas grand'chose sur les caractéristiques et sur les facteurs de chaque stade d'évolution, et le dernier surtout, celui de l'économie mondiale n'est pas mis en relief.

§ 2. — *La loi de List.*

Un des premiers savants qui ait porté la lumière dans ce champ peu exploré a été Frédéric List. Dans son *Système national d'économie politique* il formule et explique ainsi la loi d'après laquelle l'économie nationale se serait graduellement développée : « Ce n'est qu'en Amérique que j'ai eu pour la première fois une vision claire de l'évolution graduelle que suit l'économie nationale. Nous voyons ici un processus, qui s'est développé en Europe dans le cours de plusieurs siècles, progresser sous nos yeux — nous voulons parler du passage de l'économie de l'état sauvage à celui de l'élevage du bétail, de ce dernier à l'agriculture, de l'agriculture à l'industrie et au commerce. En Amérique, le simple agriculteur sait se servir, d'une manière pratique et avec profit, des moyens techniques, il sait mieux s'orienter sur les conditions générales de l'agriculture et de la récolte que le savant le plus sagace de l'ancien monde... Il cherche à attirer dans son voisinage des manufactures, des usines... Dans aucun pays on ne conçoit la nature comme en Amérique, dans aucun pays on ne comprend, comme là-bas, l'importance des moyens de transport, leur influence sur la vie matérielle et intellectuelle des peuples (1)... »

On peut affirmer, d'après les données que nous fournit l'histoire économique, que presque toutes les économies nationales ont suivi et continuent à suivre la voie indiquée par List; de sorte que la valeur de la loi de List semble indiscutable.

Il touche également à d'autres questions qui intéressent l'homme d'étude : au temps et aux moyens de cette évolution. Les unités économiques nationales se développent

(1) Ce que dit List se retrouve dans la loi biogénétique établie par Haeckel pour les organismes.

plus ou moins lentement ; il faut donc examiner de quelles causes cela dépend. L'histoire nous éclaire suffisamment ici aussi. Plus le territoire d'une unité économique est étendu, plus elle est à même de suivre rapidement sa route évolutive, parce qu'elle dispose d'un vaste et, par conséquent, d'un puissant marché intérieur. Ont également une influence : la position géographique, le voisinage de la mer, les conditions orographiques et hydrographiques du territoire, la qualité du sol et les trésors utilisables qu'il renferme (charbon, fer, métaux, sels) ; mais il y a un élément qui agit sur l'évolution économique au point de vue du temps, qui l'accélère ou la ralentit, c'est le facteur démographique, c'est-à-dire les qualités physiques et intellectuelles de la population, sa densité ; puis, enfin les conditions politiques.

Les moyens qui activent le plus l'évolution de l'économie nationale, sont l'habileté individuelle dans le domaine économique et dans les affaires et la conviction répandue dans la majorité des habitants de pouvoir s'élever à un degré de développement supérieur ; c'est-à-dire savoir subvenir, avec les ressource de l'économie nationale au plus grand nombre de besoins, de manière à dépendre le moins possible de l'étranger, et savoir sagement déverser à l'extérieur la population et la production surabondantes en y employant dans de bonnes conditions une partie des capitaux nationaux.

*
* *

Avec la perspicacité et la largeur de vue propres à tout ce qu'a conçu son esprit, Frédéric List a développé aussi une théorie de l'évolution du mouvement économique international. Il cite Quesnay comme le premier qui se soit occupé d'économie internationale (« cosmopolite »

comme il l'appelle) (1). Avant Quesnay il n'existait qu'une économie politique pratique telle que l'exerçaient les fonctionnaires publics ; fonctionnaires et auteurs s'occupaient exclusivement de l'économie de leur propre nation, sans chercher « les causes du bien-être *des nations* ». Quesnay est le premier qui parle explicitement d'une économie cosmopolite comme d'une science qui enseigne la manière dont le *genre humain* arrive au bien-être. Ad. Smith, qui donna à son chef-d'œuvre le titre de *Inquiry into the nature ad causes of the wealth* (recherches sur la nature et les causes de la richesse ; richesses en général, non d'une nation déterminée) traita l'économie politique de la même manière. Il croyait que la plus grande partie des mesures spécifiques de l'Etat pour augmenter le bien-être public étaient insuffisantes et qu'une nation pour se développer avait surtout besoin de paix et d'une bonne organisation pour la protection du droit.

Ce serait une erreur de considérer List comme un adversaire de l'idée cosmopolite, parce qu'il pose comme fondement de son système le principe de la nationalité. Il dit clairement lui-même : « Nous sommes bien loin pour notre part de rejeter la théorie de l'économie cosmopolite, nous croyons seulement que l'économie politique doit avoir une attitude et un contenu scientifiques. L'économie privée doit être étudiée parallèlement à l'économie sociale et il faut distinguer dans cette dernière l'*économie nationale ou économie politique*, qui prenant comme point de départ le concept et le caractère de nationalité, enseigne comment une nation donnée, si l'on tient compte de la situation complexe du moment, de ses conditions nationales spéciales, peut conserver et déve-

(1) D'abord (1756-57) dans certains articles (*Fermiers et grains*) de l'*Encyclopédie* de Diderot, puis dans son *Tableau économique* (1759) et dans la *Physiocratie ou gouvernement le plus avantageux au genre humain* (1767).

lopper sa position économique ; et l'*économie cosmopolite ou mondiale*, qui part de l'idée que les nations forment une communauté, une espèce de société (1). » « Si l'on admet l'existence d'une union universelle semblable, le principe du libre-échange est pleinement justifié. Certainement, continue List, l'idée d'une confédération universelle et de la paix perpétuelle serait aussi bien conseillée par le sentiment religieux que par la raison. Si la lutte entre individus est déjà contraire à la raison, combien doit l'être davantage la lutte entre nations ? L'histoire enseigne que là où les hommes sont en guerre le bien-être est au plus bas degré. Si la force des choses arrivait à étendre à des centaines de millions d'hommes le lien qui est né avec la famille, on pourrait alors procéder à l'union des nations. On a de nombreux symptômes de cette tendance dont la manifestation est universelle. On peut prévoir sûrement dès maintenant (List écrivait en 1840) que dans quelques dizaines d'années, les nations civilisées se trouveront, grâce au perfectionnement des moyens de transport, en rapports aussi étroits, au point de vue des relations économiques et intellectuelles, que l'étaient il y a quelques siècles les comtés de l'Angleterre. La possibilité des conflits armés diminue d'autant plus que l'industrie s'est développée, que l'industrialisme s'étend plus uniformément aux différents pays du monde. Les nations plus civilisées sont irrésistiblement poussées à transmettre leurs forces productives à des nations moins avancées, ce qui démontre que la principale tâche de l'humanité est de répandre partout la civilisation. Le principe de l'école classique a donc un fond de vrai et de réel, et c'est ce dernier que la science doit reconnaître et développer, si elle veut répondre à ses fins : être utile à la

(1) Une telle conception est trop large ; il s'agit d'une tendance et non d'un fait. C'est pourquoi nous avons donné à notre ouvrage le titre de « politique économique internationale » et non d' « économie mondiale ».

pratique et l'éclairer. L'école classique a négligé cependant d'étudier la nature des différentes nationalités, leurs intérêts spéciaux et leurs conditions particulières. Elle présuppose comme existante l'union universelle des nations, mais c'est un état de choses qui doit encore se produire ; c'est donc prendre la cause pour l'effet. Etant donné la situation actuelle des nations entre elles, il en découle que si le libre-échange était universellement adopté il n'en résulterait pas l'union universelle, mais bien l'assujettissement des nations les moins avancées aux puissances industrielles, commerciales et maritimes qui ont la suprématie. L'idée de l'union universelle ne pourra se réaliser que lorsqu'un grand nombre de pays auront atteint un degré à peu près égal de progrès dans l'industrie et dans la civilisation, dans l'éducation et dans la force politique. Le libre-échange peut être appliqué peu à peu et s'étendre seulement au fur et à mesure que cette union se forme. C'est grâce à lui que toutes les nations pourraient avoir les avantages dont jouissent actuellement les Etats groupés en union douanière. Le protectionnisme, en tant qu'il est l'unique moyen de faire progresser économiquement les nations les moins développées et de les faire arriver à une situation correspondante à celle des nations qui ont la prééminence, semble le moyen le plus propre à favoriser l'union entre les peuples et, par conséquent, le libre-échange. En effet, aucune nation n'a reçu de la nature un monopole industriel perpétuel ; si l'une a un avantage sur l'autre, c'est parce qu'elle s'est développée plus rapidement ; c'est donc une question de temps. Or, l'économie nationale est précisément (d'après List) la science qui doit enseigner comment chaque nation peut arriver au degré de développement économique, qui rend possible et utile l'union avec d'autres nations, également avancées, et qui, par conséquent, rend possible et utile le libre-échange ».

Ces paroles sont l'expression la plus claire des idées de List en matière de politique économique. Elles contiennent de grandes vérités en ce qui concerne l'évolution économique du monde entier, et les moyens qui lui servent pour en venir à ses fins idéales : l'union des peuples et le libre-échange universel. A la lumière de cette conception, le protectionnisme apparaît dans son vrai jour ; c'est un phénomène passager, un stade d'évolution destiné à être dépassé et remplacé par de nouvelles formes plus développées. Il est donc étrange de voir les protectionnistes invoquer List à leur appui et lui rendre des honneurs spéciaux, comme s'il était leur père spirituel. Mais nous croyons que le plus grand honneur que l'on puisse rendre à ce grand homme, c'est d'exposer et de répandre la véritable essence de sa doctrine, qui dédaigna tout intérêt particulariste.

§ 3. — *Les bases d'une loi de l'évolution économique internationale.*

La loi de List nous démontre clairement ce que nous avons déjà fait observer précédemment : l'histoire de l'évolution de la politique économique internationale ne peut pas être répartie, d'après un critérium synchronique, en subdivisions d'une valeur universelle. En effet, l'évolution économique du monde entier est caractérisée précisément par le fait que les différentes économies nationales ne se sont pas développées d'une manière uniforme, mais qu'elles franchirent l'une après l'autre chaque stade d'évolution, et qu'elles furent également attirées l'une après l'autre dans l'orbite des relations économiques internationales. Nous trouvons donc plus logique et plus utile pour la science de diviser l'histoire du développement économique du monde entier d'après les événements les plus importants et les plus significatifs qui se sont

produits, c'est-à-dire en considérant comme fondamentaux les événements historiques ou économiques qui ont d'abord préparé et ensuite achevé un nouveau stade d'évolution. A l'aide de ce critérium, nous fixerons de la manière suivante les divers degrés de l'évolution de la politique économique internationale.

Nous devons prendre comme point de départ de nos recherches l'époque où l'on commença, dans le sein de chaque économie nationale, à prêter attention aux relations économiques avec l'étranger (théorie) et où se manifesta la tendance à exercer sur ces relations une influence dans une direction et avec une orientation préétablie et bien déterminée (politique). Théorie et politique du mouvement économique international ; voilà les deux pôles autour desquels ce mouvement a accompli son évolution. La théorie et la politique cherchèrent chacune à donner aux relations économiques internationales une certaine direction, de l'orienter dans un certain sens ; et la théorie exerça en cela une influence sur la politique, tandis que la politique fit sentir son action sur la théorie.

A quels facteurs élémentaires, à quels événements historiques peut-on ramener l'évolution de la théorie et de la politique des relations économiques internationales ?

1° A l'époque que nous appellerons, au point de vue de notre étude, *préhistorique*, c'est-à-dire au temps où le mouvement économique international était nul ou évanescent ou accidentel, on ne peut parler ni de théorie ni de politique relatives à ce mouvement. A cette époque agirent les grands fondateurs de religions : Bouddha d'abord et Jésus-Christ ensuite ont posé, à l'aide de leurs doctrines religieuses universelles, les premières bases de ce qui fut plus tard le mouvement d'entente internationale, en faisant perdre peu à peu à des systèmes religieux ayant un caractère exclusif et national l'influence qu'ils exerçaient encore ;

2° Le premier fait réel qui nous intéresse dans l'his-

toire du mouvement économique international, alors que ce dernier devint un phénomène commun et régulier de la vie économique, c'est l'apparition de la monnaie et des échanges pratiqués en l'utilisant : l'économie monétaire primitive et les premières formes du crédit, auxquelles se rattachent les premiers théoriciens de la politique économique (que l'on se rappelle, par exemple, les discussions sur le droit à la perception de l'intérêt sur des capitaux donnés en prêt) ;

3° Les événements qui suivirent et qui ont pour nous une importance particulière se produisirent à la fin du XVe siècle et au commencement du XVIe : d'un côté la Réforme et l'Humanisme, de l'autre les grandes découvertes ; de nouvelles routes commerciales, de nouveaux pays s'ouvrirent au trafic et à l'activité humaine, les métaux précieux affluèrent en masse sur le marché et les nations eurent la possibilité d'étendre leur territoire, de prendre possession de nouveaux pays et d'y reverser le trop-plein de leur population. La théorie et la politique du mouvement économique international se trouvèrent en présence de tous ces nouveaux phénomènes de la plus grande importance, phénomènes qui devaient avoir une influence directe sur l'un et sur l'autre ;

4° A la fin du XVIIIe siècle et au commencement du XIXe, nous avons d'un côté le mouvement de propagande politique et de l'autre les grandes inventions dans le domaine de la technique : de nouveaux moyens de transport, de nouveaux procédés de production, la surproduction continuelle et son emploi, la formation de colonies, la formation et l'accumulation du capital mobilier (excédent de capitaux) ;

5° Pendant le XIXe siècle les faits les plus saillants qui s'imposèrent à la théorie et à la politique du mouvement économique international furent surtout : les progrès gigantesques faits par les sciences naturelles : d'un côté la technique de l'électricité dans ses applications les

plus extraordinaires, le développement de la chimie; d'autre part, la formation d'Empires, la participation de nouvelles économies nationales au commerce mondial, de sorte qu'à la fin du xxe siècle il n'y aura peut-être plus aucun territoire inexploré et fermé. Les problèmes sociaux s'imposèrent peu à peu dans toute leur gravité à l'intérieur des différents Etats. Quant aux relations économiques entre les nations, la concurrence se développa avec une augmentation continuelle, alimentant et rendant plus aigus les conflits d'intérêts entre les diverses unités économiques nationales ; mais par contre, le mouvement économique international, en prenant une intensité hors de toute mesure et en formant un réseau d'intérêts s'enchaînant l'un à l'autre entre pays et pays, fit sentir de plus en plus la nécessité de l'entente internationale ; la reconnaissance de la communauté internationale d'intérêts est donc un autre fait très important.

Sous l'action du capitalisme, on procèda à l'internationalisation progressive de la production, phénomène qui sert de préparation à un stade de la politique économique internationale dans lequel la tendance au conflit s'atténue de plus en plus, jusqu'à ce qu'elle sera remplacée par la tendance à la résolution pacifique de tout conflit économique. Si le xixe siècle a été appelé le siècle des sciences naturelles, on pourrait, avec raison, nommer le xxe siècle l'époque de l'entente sociale et internationale.

Une enquête détaillée sur tous les phénomènes qui appartiennent à l'évolution de la politique économique internationale sortirait du cadre de notre ouvrage : d'autant plus qu'elle a éte faite en grande partie par des historiens éminents (1) et que, d'ailleurs, elle rentre dans la partie spéciale de notre science.

(1) Pour une ample bibliographie de monographies historiques relatives aux phénomènes économiques, voir SCHMOLLER, ouvr. cité, pp. 558 et suiv.

Nous donnerons cependant ici, en une brève synthèse, le résultat des recherches sur l'histoire économique qui ont été effectuées jusqu'ici et nous chercherons à dresser un tableau sommaire des événements fondamentaux qui caractérisent le devenir, l'évolution de la politique économique internationale ; et cela de manière à en présenter les causes déterminantes, l'orientation, les moyens, le développement, d'après leur succession, d'après leur lien historique et évolutionniste.

§ 4. — *Synthèse des différents stades évolutifs des relations économiques internationales.*

Voici le tableau des différents degrés d'évolution du mouvement économique international et de sa politique, déterminés à l'aide d'expressions brèves et synthétiques (Voir pages 332 et 333).

Les subdivisions que nous venons de fixer d'une manière schématique n'ont d'autre prétention, qu'on le note bien, que d'être des phases (ou catégories) successives à travers lesquelles est passé le mouvement économique international. Nous y avons indiqué les faits, les événements les plus saillants et les plus caractéristiques qui, après avoir été précédés d'une phase préparatoire et potentielle, se sont produits en laissant l'empreinte d'un progrès évident sur le chemin d'évolution de l'histoire. Ce progrès eut d'abord lieu dans un seul territoire, ou dans un seul pays, ou dans un ensemble de pays où la nouvelle phase de l'évolution avait été mieux préparée et où elle pouvait, par conséquent, venir plus vite à maturité. De là, l'impulsion vers le progrès se transmit à d'autres territoires ; le besoin, la tendance à un développement ultérieur se fit successivement sentir dans d'autres pays, jusqu'à ce que tous (tous, en parlant des pays in-

Epoque où commence la phase évolutive	*Caractéristiques des relations économiques internationales ; évènements historiques qui ont eu sur eux une influence*	*Tendance dominante dans la politique économique internationale ; dénomination du système de politique économique de l'époque*
1. Epoque préhistorique.	Relations économiques causales ou produites par la coercition (rapt, piraterie).	(Une tendance consciente ne s'est pas encore manifestée ; nous caractériserons cette période par l'expression *Préhistorisme*).
2. Epoque ancienne : époque la plus reculée.	Commerce régulier entre peuple et peuple, à base de troc ; navigation côtière ; trafic au moyen des caravanes.	
3. Epoque ancienne : époque intermédiaire et plus récente ; moyen âge.	Au troc se substitue l'économie monétaire ; les actes de commerce augmentent ; on commence à adopter dans les paiements des titres ayant le caractère de lettres de change.	*Monétarisme.*
4. Fin du XVe siècle et commencement du XVIe.	On découvre de nouveaux pays et de nouvelles routes maritimes ; les métaux précieux affluent sur le marché ; de grands Etats se forment ; commencement du mouvement de colonisation.	*Mercantilisme*
5. Fin du XVIIIe siècle et commencement du XIXe.	Grandes inventions techniques; révolutions dans la politique et dans la philosophie ; les trafics deviennent plus intenses.	*Libéralisme économique* (comme réaction contre le n° 4).
6. XIXe siècle (vers 1850)	De nouveaux Etats s'organisent et se développent au point de vue économique ; les trafics deviennent de plus en plus intenses grâce à la diminution des frais ; le malaise agricole commence à se faire sentir et le protectionnisme agricole à s'imposer ; la tendance au conflit d'intérêts se renforce.	*Nationalisme économique* ou « protectionnisme nationaliste » (comme réaction contre le n° 5).

Epoque où commence la phase évolutive	*Caractéristiques des relations économiques internationales ; évènements historiques qui ont eu sur eux une influence*	*Tendance dominante dans la politique économique internationale ; dénomination du système de politique économique de l'époque*
7. XIXe siècle (à partir de 1850)	Par suite de l'acquisition de possessions coloniales, quelques grandes puissances prennent une situation dominante dans le commerce mondial ; il se produit une forte exportation de marchandises et de capitaux.	*a) Continentalisme* ou « Défense économique des continents »; *b) Impérialisme* (comme extension du n° 6).
8. Fin du XIXe siècle et commencement du XXe.	A côté de l'augmentation des conflits d'intérêts marche parallèlement l'augmentation des communautés d'intérêts (1) ; le mouvement d'internationalisation se détermine tant dans le milieu des intérêts économiques privés que dans le droit et dans les rapports entre Etat et Etat (comme unité politique) ; internationalisation du capital et de la production (1) ; la tendance au conflit d'intérêts s'atténue, et le principe de la communauté d'intérêts se renforce.	*Internationalisme* (comme réaction contre les nos 6 et 7).

cultes de l'époque respective) furent arrivés à la phase de développement déterminée.

Lorsque de nouveaux facteurs d'évolution furent en action, le processus décrit plus haut se produisit sans que le stade évolutif qui aurait dû le précéder eût été atteint partout d'une manière uniforme. C'est pourquoi la carte

(1) Voir chap. VI, § 27.

géographique nous présente un tableau varié de pays qui se sont développés d'une manière différente l'un de l'autre : certains territoires se trouvent encore à l'état sauvage, le fétichisme y domine encore, ils sont encore complètement fermés aux relations internationales ; là tout étranger est considéré comme un ennemi et tué. Dans d'autres territoires la population est nomade et vit de chasse, elle ne cultive pas les relations internationales, mais elle se trouve de temps en temps, par hasard, en contact avec d'autres peuples. Nous trouvons ensuite des territoires qui ont un caractère purement agricole avec une population intellectuellement peu développée et vivant pauvrement, avec une organisation politique arriérée ; ils font une forte exportation de produits agricoles et même d'hommes, et ils importent des produits industriels.

D'autre pays se trouvent au point de transition entre le type agricole et le type industriel, c'est-à-dire qu'ils commencent à exercer eux-mêmes des industries. Ils prennent part aux relations économiques dans une mesure toujours croissante : ici les citoyens ont une forte conscience nationale, et il y souffle un vent de liberté dans les tendances politiques. Il y a enfin des pays qui ont accompli en grande partie cette phase d'évolution ou l'ont déjà dépassée ; ce sont ceux qui ont conquis dans le monde une position dominante, qui se sont mis à la tête du progrès intellectuel, social et politique ; ils jouent un rôle important dans le mouvement économique du monde entier et favorisent l'internationalisation ultérieure de la production, du capital et du droit.

Toutes les unités économiques nationales n'ont pas suivi, comme nous l'avons dit, cette voie avec la même rapidité. C'est pour cela que de profondes diversités se manifestent entre l'une et l'autre ; les différences d'origine s'accentuent et les pays les plus avancés dépassent les autres et prennent le dessus dans le commerce et dans l'économie du monde entier. Selon que la possibilité de

conquérir des colonies, d'appliquer et d'exploiter les inventions techniques, etc., est donnée à un peuple entreprenant, cultivé, actif ou à une nation indolente ou peu instruite, les résultats sont naturellement bien différents.

Et c'est le manque de conformité dans le développement économique des divers pays qui renferme les germes d'où naissent les conflits d'intérêts.

Nous voyons, en effet, qu'au commencement les peuples même les plus arriérés se prêtaient fatalement à jouer le rôle le plus infime, celui de cendrillon, vis-à-vis des nations les plus avancées ; c'est alors que la philosophie soutient qu'il y a des peuples qui sont naturellement destinés à dominer et d'autres à être sujets, parce que cela est providentiel et utile aux uns comme aux autres. Mais les peuples arriérés arrivent à comprendre peu à peu que leur condition d'infériorité n'est pas une situation fatale, immuable, la conscience nationale se réveille en eux, ils éprouvent un sentiment d'avilissement, ils considèrent comme une *diminutio capitis* leur état de servitude, de sujétion politique et économique aux dominateurs. Ils s'éveillent donc de leur léthargie, se secouent, éprouvent le besoin de se remuer, de se développer, de pourvoir eux-mêmes à leurs besoins, de procurer à la population une occupation suffisante dans sa patrie au lieu de la contraindre à émigrer en masse. Mais le développement économique doit être aidé à l'intérieur par des moyens artificiels, et voici que le protectionnisme apparaît ; les pays qui n'ont pas d'industries introduisent les droits de douane (d'encouragement) pour permettre à la production industrielle nationale de vaincre les premières difficultés et de s'implanter sans lutter avec la concurrence étrangère qui aurait le dessus. Telle est l'origine des innombrables conflits d'intérêts internationaux, qui s'atténuent au fur et à mesure que diminuent les différences de capacité entre les économies nationales, jusqu'à ce que tous les pays soient

arrivés au même degré de l'évolution économique et participent tous au mouvement économique mondial.

Notons maintenant que lorsqu'un pays passe à un stade d'évolution supérieur, il ne perd pas totalement pour cela les caractéristiques des phases précédentes qui disparaissent par degrés, lentement. Il arrive, par exemple, qu'un Etat, bien qu'arrivé au type industriel, conserve cependant encore pendant longtemps les attitudes qui lui étaient propres lorsqu'il était du type agricole ; ce qui explique le contraste qui existe dans quelques pays entre leurs conditions économiques et la direction de leur politique commerciale : dans certains Etats où l'industrie et le commerce ont depuis longtemps déjà une position prépondérante, la politique économique et aussi, à un certain point de vue, la politique générale conservent encore l'empreinte agricole.

§ 5. — *Le monétarisme.*

Le premier système de politique économique qui se soit établi peut être appelé *monétarisme*. Il est basé sur la vieille idée, qui domine encore aujourd'hui dans la masse du peuple, que l'argent est la richesse, que le plus grand bien-être est de posséder la plus grande quantité possible d'or et d'argent. Les premiers auteurs qui ont parlé d'économie, comme Xénophon, par exemple, ont suivi précisément cette idée et en ont tiré des lois économiques : un individu ou un peuple est d'autant plus riche ou d'autant plus puissant qu'il possède plus d'argent (or et argent). Ce principe a été pendant longtemps un des éléments fondamentaux de la sagesse économique ; dans l'antiquité et au moyen âge, la politique économique s'occupa continuellement d'établir le prix juste des choses, d'interdire ou de limiter les intérêts des capitaux. La solution du problème suivant fut un cauchemar perpétuel :

de quelle manière pourrait-on enlever à la monnaie la puissance qu'elle possède d'influer sur la distribution des classes sociales et sur le bien-être du peuple (1) ?

§ 6. — *Le mercantilisme.*

On a beaucoup écrit sur le *mercantilisme* (2) ; tous ceux qui ont étudié l'économie en connaissent la doctrine, nous n'aurions donc pas besoin de traiter ce sujet d'une manière spéciale. Mais nous tenons à en parler pour ne pas laisser des lacunes dans le tableau complet de la politique économique que nous avons l'intention de présenter. Ce qui est surtout intéressant pour nous, au point de vue de notre étude, c'est de savoir : dans quelles conditions économiques s'est formé le système mercantile ? Quels en sont les concepts fondamentaux ?

Nous ferons d'abord observer que le mercantilisme n'est pas une théorie imaginée par quelque savant ou propre à une certaine école ; il est formé d'un ensemble d'actes de politique économique pratique et d'ouvrages littéraires également de caractère pratique. Il reflète naturellement les idées dominantes à une certaine époque chez un peuple donné ; et il présente de profondes différences selon les caractéristiques des diverses nations qui l'ont appliqué.

Les premiers documents relatifs au mercantilisme, dont l'authenticité nous paraît certaine, remontent à une époque assez éloignée ; ils se rattachent à celle du « monétarisme ». Déjà au XIVe siècle, lorsque le trafic international, bien

(1) A. Oncken, dans sa *Geschichte der Nationalökonomie*, Leipzig, 1902, traite amplement du « monétarisme » au point de vue de la politique économique internationale.

(2) Voir dans G. Schmoller, ouvr. cité, 2e vol., p. 599 et suiv. et dans E. Lesser, le mot *Mercantilsystem* dans l'*Handwörterbuch der Staatswissenschaften* de Conrad, d'importants renseignements bibliographiques.

qu'ayant seulement des proportions minuscules, faisait sentir son influence sur l'économie nationale et, par conséquent, sur la politique economique des Etats, nous trouvons des écrits et des actes de gouvernement qui étaient le reflet de tel ou tel concept, qui fut caractérisé plus tard par le mot mercantile. Tel est spécialement le principe monétaire qui est considéré comme l'élément essentiel, primordial du système mercantile : la tâche principale que doit s'imposer tout pays dont l'intention est de suivre la voie du progrès est d'arriver à la possession de la plus grande quantité possible de métaux précieux, en faisant affluer l'or dans le pays et en empêchant qu'il en sorte, parce que soustraction d'or équivaut à appauvrissement. Le moyen d'appliquer cette politique fut la prohibition d'exporter de l'or.

Ces critériums furent la base de la politique économique des XIV[e] et XV[e] siècles. Mais les grandes découvertes qui eurent lieu vers 1500 apportèrent de tels changements, que non seulement l'horizon géographique mais aussi l'horizon de la politique économique s'élargit dans des proportions énormes.

De nouveaux pays très fertiles, des quantités incommensurables de métaux précieux étaient mis à la disposition de l'ancien monde ; le commerce en reçut naturellement une vie nouvelle et les peuples de l'Europe luttèrent de vitesse pour arriver aux nouvelles sources de richesse. Des colonies furent fondées ; l'or et l'argent affluèrent en quantité en Europe ; chaque nation cherchait à se procurer plus d'or et d'argent que les autres, parce que la possession de l'or et de l'argent en abondance signifiait pour une nation richesse et puissance. Mais une autre tendance se manifesta, celle d'augmenter la richesse déjà acquise et d'assurer sa puissance vis-à-vis des autres peuples. C'est dans le commerce extérieur que l'on trouva le meilleur moyen d'augmenter la richesse. Voilà pourquoi, — et c'est précisément le concept mercantile, — du mo-

ment que le commerce extérieur est une source de richesse, cette dernière s'accroîtra d'autant plus que l'on exportera davantage de marchandises, d'autant moins qu'on en importera et, par conséquent, d'autant plus qu'il restera d'argent dans le pays : c'est-à-dire que l'augmentation de richesse correspond à la différence en plus des exportations sur les importations, c'est-à-dire à l'actif de la balance du commerce (1).

De nouvelles idées entrèrent plus tard dans l'orbite du système mercantile et le fortifièrent ; on remarqua que la population augmente d'autant plus que les ressources que le pays lui offre sont plus grandes, ou qu'il y a une plus grande possibilité de trouver dans le pays même de l'occupation et le moyen de gagner sa vie ; de là la nécessité de produire et d'exporter le plus possible d'objets manufacturés et de valeur. C'est ainsi qu'un Etat voyait s'accroître non seulement sa capacité économique mais encore sa puissance politique.

D'autres considérations de caractère politique vinrent peu à peu s'ajouter à cette dernière et donnèrent à la doctrine du mercantilisme un plus ample contenu. On trouva que les avantages d'une balance commerciale active sont d'autant plus grands et plus favorables pour un pays qu'elle s'appuie davantage sur la force politique de l'Etat, que ce dernier développe davantage ses relations économiques, son trafic avec des nations sur lesquelles il a une influence politique, ou avec des colonies qui se trouvent à quelque point de vue plus ou moins sous sa dépendance. On comprit enfin et on apprécia même l'influence qu'a pour un pays, en matière d'économie politique, le fait que les relations commerciales s'effectuent et se développent par des moyens nationaux (ce sont les premiers symptômes du nationalisme) ; c'est pourquoi on

(1) C'est un Anglais, M. Misselden, qui s'est servi pour la première fois de l'expression *balance of commerce or trade* (1863).

eut soin de vendre des marchandises sur les marchés étrangers par l'intermédiaire de commerçants nationaux et de les transporter sur des navires battant le pavillon national.

Pour appliquer la politique mercantiliste, on eut recours dès le début à la prohibition de l'exportation de la monnaie. Lorsqu'on eut la conviction que ce n'est pas autant la possession et la conservation du *quantum* de monnaie existante que son augmentation au moyen du commerce extérieur qui peut procurer un accroissement de richesse, on tint moins compte de ces prohibitions et on s'occupa davantage des mesures tendant à développer l'exportation et à limiter l'importation. Deux conditions étaient nécessaires pour avoir une exportation importante : d'un côté produire beaucoup, de l'autre avoir à sa disposition de grands marchés.

A l'exigence d'une production abondante se rattachait la nécessité d'augmenter la population, parce que cette dernière fournit en quantité un des éléments de la production, le travail. L'augmentation de population poussa ensuite à la formation de colonies pour créer d'un côté un débouché à la production et de l'autre une source de matières premières. Car il est naturel que l'économie nationale retire un plus grand avantage de l'exportation des produits manufacturés que de celle des matières premières ; voilà pourquoi on chercha tous les moyens de favoriser le travail des matières premières, c'est-à-dire que l'on favorisa les métiers et l'industrie, qu'on attira des ouvriers et des capitalistes étrangers, qu'on accorda des primes à la production et à l'exportation. Les « compagnies commerciales » elles-mêmes, qui jouissaient d'un traitement de faveur spécial, servirent au XVIIe siècle à l'application des principes de la politique d'exportation et de la politique coloniale soutenus par les tendances du mercantilisme.

*
* *

Mais les principes doctrinaires et les mesures de caractère mercantiliste trouvèrent à leur tour de l'opposition non seulement dans leur application pratique, mais encore dans le monde des savants. Ces principes, eurent, parmi les auteurs, un fort adversaire en David Hume (1711-1776), qui démontra que la théorie de la balance commerciale favorable est unilatérale. Mais celui qui donna le coup de grâce au mercantilisme fut le grand disciple de Hume, Adam Smith. « Le système mercantile, dit-il, est par sa nature un amas de restrictions et de règlements, qui ne pouvaient que plaire à un homme (Colbert) studieux et actif, habitué à prendre des dispositions, à rédiger des règlements pour les diverses branches de l'administration publique, et à établir des règles et des contrôles afin que la sphère d'action de chacune d'elles fût délimitée d'une manière précise.

« Il chercha à régler l'industrie et le commerce d'un grand pays de la même manière dont il avait organisé les différents départements de l'administration de l'Etat ; et au lieu de donner à chaque individu la possibilité de chercher son propre intérêt à sa manière, en se basant sur une large organisation d'égalité, de liberté et de justice, Colbert concéda de grands privilèges à certaines branches de l'industrie, et en soumit d'autres à d'extraordinaires restrictions. Non seulement il était disposé, comme les autres hommes d'Etat de l'Europe, à encourager davantage l'industrie urbaine que l'industrie agricole, mais pour favoriser la première il voulait même abaisser la dernière. Pour procurer à la population urbaine des vivres à bon marché, et donner ainsi de l'accroissement à l'industrie manufacturière et au commerce extérieur, il prohiba totalement l'exportation du blé et il supprima ainsi à la population rurale tout marché étranger pour le principal

produit agricole. Cette prohibition, unie aux restrictions imposées par les anciennes lois provinciales françaises sur le transport du blé d'une province à l'autre et aux impôts dont les agriculteurs étaient grevés dans presque toutes les provinces, découragea l'agriculture et la maintint à un niveau bien plus bas que celui qu'elle aurait atteint par ses propres forces, étant donné la fertilité et la douceur du climat de la France.

« Cet état de dépression et de découragement fut général dans tout le pays... Or, continue Smith, lorsqu'un roseau est trop plié d'un côté, il est nécessaire, pour le redresser, de le plier autant de l'autre. C'est précisément le principe que paraissent avoir adopté les philosophes français lorsqu'ils ont proposé un système qui considère l'agriculture comme l'unique source où une nation peut puiser ses richesses et ses revenus (1). »

Smith explique clairement à l'aide de ce raisonnement les deux erreurs qui rendirent peu à peu insoutenable le système mercantile : l'intervention exagérée de l'Etat, qui, par réaction, porta à l'extrême la liberté du commerce et de l'industrie ; et la négligence de l'agriculture, dont on ne tenait aucun compte, ce qui provoqua plus tard une autre réaction, la politique agricole protectionniste à outrance (*physiocratie*).

La liberté dans la politique économique, comme réaction contre l'intervention excessive de l'Etat, fut aussi causée cependant par d'autres défauts du système mercantile ainsi que par d'autres causes extérieures. Rappelons que les partisans du mercantilisme eurent le tort de s'occuper trop exclusivement des intérêts des producteurs aux dépens de ceux des consommateurs, tandis que « le but de toute production est, comme le dit avec raison Smith, la consommation ; les intérêts des producteurs ne doivent être pris en considération que dans la mesure où cela est

(1) Ouvrage cité, livre IV, ch. IX.

nécessaire pour favoriser les intérêts des consommateurs. Ce principe est tellement évident qu'il n'a pas besoin d'être démontré (1). Les partisans du mercantilisme ont presque toujours sacrifié l'intérêt des consommateurs à celui des producteurs, d'abord en limitant l'importation de toutes les marchandises qui pouvaient faire concurrence aux produits nationaux, ensuite à l'aide des primes d'exportation. Les limitations à l'importation ne sont un avantage que pour les producteurs, tandis que les consommateurs doivent subir l'augmentation des prix qui est presque toujours la conséquence de la condition de monopole dans laquelle se trouvent certaines productions nationales sur le marché intérieur. Les primes d'exportation étaient également tout à l'avantage des producteurs, du fait qu'on les mettait ainsi à même de pouvoir tenir tête à leurs concurrents sur les marchés étrangers.

Smith expose ainsi, d'une manière satyrique, le caractère de ce genre de politique : « On ne pouvait pas naturellement donner aussi un monopole aux fabricants nationaux sur les marchés étrangers, comme on l'avait fait sur le marché intérieur, grâce aux limitations imposées à l'importation ; on ne pouvait pas non plus d'autre part obliger les étrangers à acheter sur le marché national, comme l'on y contraignait les citoyens (toujours en restreignant l'importation). Il fallait payer les étrangers, afin de les engager à acheter, ce qui se faisait au moyen des primes d'exportation ». En effet ce n'est qu'à l'aide des primes que deux nations purent avoir des rapports économiques tels que l'une travaillait continuellement en perte ou vendait au-dessous du prix de revient au profit de l'autre. Smith fait observer très justement que les

(1) Smith comptait vraiment trop sur l'assentiment des économistes : depuis Carey les partisans de la politique protectionniste se sont efforcés de démontrer que l'intérêt des consommateurs ne peut pas se scinder exactement de celui des producteurs, que l'un se rattache à l'autre (V. Kardorff, ouvr. cité, p. 45).

primes forçaient l'exportation aux dépens du marché national, et étaient pour les citoyens une double charge : premièrement l'impôt versé sous forme de contribution pour payer les primes aux intéressés, et secondement l'impôt plus grand encore consistant dans l'augmentation de prix que la marchandise favorisée par la prime arrivait à atteindre à l'intérieur.

Cette sagace critique du système mercantile et les exigences pratiques que le changement d'époque apporta avec lui, ouvrit la voie d'un côté à la physiocratie et de l'autre au libéralisme. Mais il est juste de reconnaître que malgré leurs exagérations, les partisans du mercantilisme firent œuvre utile et spécieuse.

Il est indubitable, par exemple, que Colbert a tout le mérite d'avoir posé les bases du développement économique de la France, qui lui doit d'être aujourd'hui un des pays les plus riches ; il créa, en effet, de nombreuses fabriques et de nombreuses manufactures, il fit venir de l'étranger des artistes et des ouvriers spécialistes, il donna de l'impulsion aux industries minières, sa politique coloniale et maritime fut faite avec une grande largeur de vues. Il ne tint pas compte, il est vrai, de l'agriculture et il constitua une organisation composée de règles et de prohibitions, mais il contribua d'autre part à faire naître ce grand mouvement intellectuel connu sous le nom d'*illuminisme*, qui révolutionna plus tard non seulement la science, mais même la politique absolue de l'ancien régime.

Si l'on réfléchit ensuite aux grandes inventions techniques qui, à la fin du XVIIIe siècle et au commencement du XIXe, vinrent transformer les moyens de production, de communication, etc., on aura une idée des conditions dans lesquelles naquit le libre-échange, conditions qui étaient même nécessairement celles où devait naître la doctrine de la liberté économique.

§ 7. — *Le libéralisme économique.*

Libre-échange et libéralisme économique sont deux expressions qui indiquent la tendance à la liberté économique. C'est par elle que l'homme acquiert la pleine conscience de sa force, la conscience de pouvoir atteindre de lui-même, sans secours extérieurs, le maximum d'utilité tant à l'avantage de l'individu qu'à celui de la collectivité. Suivant l'opinion commune, l'individu ne peut pas suivre en pleine liberté la conduite que son intérêt lui suggère sans nuire à d'autres qui ont droit à une liberté égale. Bien que ce principe soit juste en général, il semble toutefois que l'on éprouve le besoin, même dans le domaine économique, de mesures de protection, d'une autorité directrice, d'un système de règles auxquelles on doit se conformer.

On entend par *libéralisme*, dans le sens le plus large du mot, le principe par lequel tout individu doit avoir pleine liberté de mouvement et d'action dans toute manifestation de la vie économique (1), sauf les cas où cette liberté est bien limitée par les lois pénales générales, par les lois qui garantissent la liberté personnelle, la propriété et l'inviolabilité du domicile. Dans un sens strict, *libéralisme* signifie la complète liberté d'échange dans les relations économiques internationales (*libre-échange*).

En théorie et dans la politique pratique, nous trouvons ce mot entendu et appliqué en même temps dans les deux sens ; mais il est arrivé plus tard que beaucoup de ceux qui approuvaient le libéralisme économique dans le sens de liberté, de commerce, d'industrie, de travail à l'intérieur d'un pays, n'admirent pas le principe du libre-échange dans les rapports avec l'étranger.

(1) Voir W. Lexis, *Freihandel*, publié dans le « Wörterbuch der Volkswirtschatf » de L. Elster, 1 vol.

Le passage du mercantilisme au libéralisme n'a pas eu lieu directement, mais à travers la doctrine physiocratique. Nous avons déjà dit que le caractère unilatéral du système mercantile, qui ne se préoccupait que du développement du commerce et de l'industrie, produisit une réaction qui aboutit à la doctrine physiocratique, laquelle tendait à faire prévaloir les intérêts de l'agriculture. Or, les physiocrates en minant les fondements du système mercantile enlevèrent au protectionnisme lui-même, dans sa forme la plus ancienne et la plus rigide qui est la doctrine physiocratique, sa base la plus solide. Car les physiocrates n'étaient pas complètement partisans du libéralisme, et leur politique agraire conduisait nécessairement à un système de protectionnisme qui ne pouvait, à cette époque, tenir tête au système libéral mieux consolidé et soutenu par de vaillants champions.

Les grands efforts et la sagacité dont firent preuve Quesnay et ses disciples pour défendre la suprématie économique de l'agriculture n'ont pas porté immédiatement leurs fruits, parce que le système libéral avait fait déjà son chemin dans la science et dans la politique avant que la doctrine physiocratique protectrice de l'agriculture fût arrivée à une application pratique sous la forme du nationalisme économique (v. § suiv.). Mais dans la suite, l'ancien principe des physiocrates : *pauvre paysan, pauvre royaume ; pauvre royaume, pauvre roi*, qui avait été renversé par le cri de guerre du libéralisme : *laisser faire, laisser passer*, revint en honneur à notre époque où fleurit le protectionnisme nationaliste.

Il est donc intéressant de savoir, au point de vue actuel, quelle est la base de la politique économique de l'ancienne doctrine physiocratique. François Quesnay (1694-1774), qui en est le représentant le plus autorisé, raisonne à peu près comme suit (1) : c'est une erreur économique

(1) Fr. Quesnay, *Tableau économique* (1758) ; *Physiocratie* (1767).

de maintenir le bas prix du blé pour que les ouvriers aient du pain à meilleur marché, les industries des salaires moins élevés..... Le bien-être du peuple ne dépend pas du commerce et de l'industrie, mais de la prospérité de l'agriculture. Les prix des céréales doivent donc être élevés, rester ainsi d'une manière durable et ne pas subir d'oscillations. On ne doit donc pas en prohiber l'exportation pour maintenir à l'intérieur l'offre élevée et les prix le plus bas possible, mais on doit, au contraire, laisser pleine liberté à l'exportation des céréales pour que le marché intérieur puisse se débarrasser des quantités qui l'encombrent et que le prix qui se forme sur ce marché ne se ressente pas des dépressions causées par l'accumulation des céréales aux frontières. Jusqu'ici Quesnay était donc partisan du libéralisme, puisqu'il était contraire aux limitations imposées à l'exportation. Mais lorsqu'il s'agit de la politique d'importation, c'est-à-dire lorsqu'il développe sa politique agraire d'une manière positive, il n'est pas du tout partisan de l'importation libre des céréales, il en réclame même la prohibition complète dans le cas où le prix des grains sur le marché intérieur baisserait au delà d'une certaine limite, et il recommande en général l'adoption de l'échelle mobile des droits de douane sur le type de celle qui fut introduite en Angleterre par la loi de 1683. Quesnay ne pensait pas de même au sujet de l'importation des objets manufacturés et des produits industriels. Pour que l'exportation des produits du sol puisse se faire et se maintenir, il faut avoir nécessairement une importation correspondante d'autres produits, qui agisse comme compensatrice et serve à payer l'exportation (on sent ici l'influence de la doctrine mercantile de la balance du commerce) ; toutefois, l'importation ne doit pas comprendre les produits agricoles ou des matières premières, mais seulement des objets manufacturés et des produits industriels ; une importation de ce genre doit être favorisée par tous les moyens dans l'intérêt de

l'exportation des produits agricoles. A ce point de vue également Quesnay était partisan du libéralisme, par opposition au mercantilisme.

Mais, comme nous l'avons fait observer, cet artificieux système unilatéral de libre-échange basé sur la politique agraire ne réussit pas à prévaloir dans la littérature, qui, vers la fin du XVIII[e] siècle et au commencement du XIX[e], accueillit avec plus de faveur le principe du libre-échange complet. D'ailleurs, la doctrine physiocratique ne fut jamais appliquée comme telle dans la pratique ; on la retrouve plus tard seulement dans la théorie du nationalisme économique.

Nous ne devons cependant pas nous étonner de ce que la célèbre formule du libéralisme économique, dont les partisans et les représentants principaux sont les grands classiques anglais, provienne d'un Français, qui doit être probablement Vincent de Gournay (1712-1759) (1). Cette formule : *laisser faire, laisser passer*, signifie que la plus grande liberté doit régner dans les rapports économiques et que toute intervention de l'Etat doit être exclue.

En effet, les physiocrates français ne s'occupèrent pas seulement de politique agraire ; car leur théorie, qui représentait une réaction contre le colbertisme, c'est-à-dire contre le mercantilisme tel qu'il fut appliqué en France, subit, en outre, grandement l'influence des grands écrivains anglais du XVIII[e] siècle. Ceux-ci, surtout Locke (1632-1704) et Hume (1711-1776), n'avaient pas seulement soutenu la liberté économique mais aussi la liberté politique et religieuse. Les physiocrates connaissaient également les premiers économistes anglais de l'école classique, William Petty (1623-1687), Dudley North (1644-1691) et autres qui avaient déjà critiqué avant Smith le système mercantile et qui avaient préparé la voie au libéralisme économique.

(1) Voir W. Lexis, *Die physiokratische Schule*, publié dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften.*

*
* *

Il est facile de comprendre, après l'exposé historique précédent, quels sont les principes fondamentaux de la doctrine classique libérale. Le libéralisme naquit à l'origine comme une réaction contre les privilèges ayant le caractère de monopoles accordés aux grandes « compagnies commerciales ». Plus tard, le contenu de cette doctrine s'étendit à la liberté économique en général, et elle combattit surtout l'intervention de l'Etat dans les rapports économiques.

On rechercha la base de ce principe dans le droit naturel, en tant que les auteurs de l'époque reconnaissaient à l'homme un droit originaire à la liberté économique. Plus tard, le principe libéral trouva sa justification dans des raisons strictement économiques. Le précurseur de Smith, Dudley North, avait déjà tenté d'en donner une démonstration basée sur l'économie dans ses *Discourses upon trade* (1691) ; North et Petty furent également les premiers auteurs de quelque importance qui démontrèrent les erreurs des doctrines mercantilistes et spécialement de la théorie du monétarisme, en affirmant : qu'il est nuisible pour un pays d'avoir en circulation une quantité de monnaie supérieure aux besoins ; qu'un pays peut très bien être pauvre même si son exportation est plus importante que son importation ; que la vraie source de bien-être pour un peuple n'est pas l'argent mais le travail productif. North ne fut pas seulement un critique négatif. D'après lui les nations qui prennent part au commerce international forment une sorte de communauté du droit des gens ; ils dépendent de cette dernière comme les villes dépendent des Etats, comme l'individu dépend de la famille. L'exportation de la monnaie, considérée comme facteur commercial, ne diminue pas mais augmente la

richesse nationale, parce qu'il ne se produit dans le commerce qu'un échange réciproque des biens dont on peut se passer, c'est-à-dire des biens *superflus*. Il n'y a donc aucun échange international qui ne soit utile aux deux parties : en conséquence, la pleine liberté du commerce international est utile à tous.

Adam Smith raisonne aussi de la même manière. Le bien-être de la totalité de la population (pas des groupes économiques) est favorisé et sauvegardé de la meilleure manière possible lorsque chaque individu a la possibilité d'arriver par ses propres forces à ce qu'il croit lui être utile. Ce principe devrait avoir aussi sa valeur pour le commerce extérieur. Ce n'est qu'en laissant complètement libre un peuple, sans le favoriser ni l'entraver par des mesures spéciales, que l'on donne le plus grand développement possible à son bien-être économique, car de cette manière chaque nation consacre son activité aux productions auxquelles elle se prête le mieux étant donné ses qualités particulières, tandis qu'elle se fournit à l'étranger des biens qu'elle devrait produire avec un prix de revient plus élevé que ne l'est le prix d'achat (principe de la division internationale du travail). Cette doctrine fut suivie plus tard par Ricardo qui développa la théorie que nous avons déjà exposée (chap. II, § 14) des prix de revient comparés. Il en résulte qu'il vaut mieux pour chaque peuple ne se consacrer qu'aux branches de production pour lesquelles il possède les plus grandes aptitudes ou pour lesquelles il se trouve dans des conditions favorables vis-à-vis d'autres peuples.

Nous retrouvons plus tard, à chaque pas, dans la littérature, ces principes fondamentaux de la politique libérale : nous les rencontrons dans les œuvres de presque tous les économistes postérieurs, dans J.-B. Say, Paul Leroy-Baulieu, Yves Guyot en France, dans Prince-Smith, Faucher, M. Wirth, L. Brentano en Allemagne, dans Maffeo Pantaleoni, Francesco Saverio Nitti, Luigi

Einaudi et beaucoup d'autres en Italie; nous ne parlons pas de l'Angleterre, qui continue toujours ses traditions libérales.

*
* *

Le libéralisme eut dans la politique pratique un sort des plus variés. Mais il eut certainement de grands effets dans tous les pays : il fut cause que les doctrines mercantiles furent abandonnées peu à peu, que les rapports économiques internationaux furent délivrés du régime des prohibitions qui l'entravaient. Et c'est aussi une conséquence de la doctrine du libre-échange si, au commencement du XIX[e] siècle, on eut généralement la conviction que les nations sont entre elles en rapport de dépendance mutuelle économique, que dans les échanges entre les différents peuples s'il n'y a pas nécessairement une partie avantagée aux dépens de l'autre, mais que toutes les deux y trouvent leur bénéfice. Cependant, bien que la doctrine libérale ait fait pénétrer ces idées, elle ne fut appliquée pratiquement pendant longtemps dans presque aucun pays. Elle ne trouva son application qu'en Angleterre, son pays d'origine, mais là aussi trois générations seulement après A. Smith.

Elle eut pour effet néanmoins d'introduire dans les autres Etats la tendance à l'abaissement progressif des tarifs autonomes, à la conculsion des traités de commerce, à l'abandon d'une politique de restrictions. Le libre-échange devint le régime prédominant, non seulement en Angleterre, mais aussi dans quelques Etats qui se trouvent dans des conditions spéciales sous le rapport du commerce extérieur, tels que les Pays-Bas et la Belgique, qui ont un très fort commerce de transit, puis au Danemark et au Congo ; mais pas complètement.

Quelles sont les causes qui ont déterminé en pratique la

banqueroute du libre-échange ? Les premiers auteurs libéraux croyaient avoir trouvé des principes, des maximes de politique commerciale ayant une valeur pour le monde entier, tandis qu'il ne s'agissait que de principes dérivés des conditions économiques et des rapports commerciaux avec l'étranger d'un seul Etat, la Grande-Bretagne. Ce pays jouit d'une situation géographique très heureuse au point de vue du commerce extérieur : il est riche en mines, il a une population qui, formée et trempée par les luttes politiques et par la lutte économique pour l'existence, possède à un haut degré les aptitudes économiques et techniques. Ce n'est pas par hasard, mais par une nécessité historique que ces grands hommes qui, à l'époque moderne, éclairèrent l'humanité comme des phares : Newton, Bacon, Hobbes, Locke, Hume, naquirent et déployèrent leur activité sur le sol anglais ; que les premiers qui proclamèrent la liberté politique, religieuse, économique, et que les Français imitèrent plus tard, ne furent pas, par exemple, espagnols ou polonais, mais anglais ; que le berceau des plus grandes inventions techniques qui aient révolutionné le monde, comme la machine et la navigation à vapeur, le métier à tisser mécanique, etc., ait été la patrie d'hommes entreprenants, tenaces et actifs et non un pays fermé à tout souffle de liberté, avec des habitants serfs de la glèbe, négligents et indolents.

Ce peuple d'inventeurs et de commerçants avait besoin de se répandre dans le monde entier ; sans le libre-échange il n'aurait pu ni vivre ni se développer. Ce ne sont ni les élucubrations philosophiques, ni la soif de gain de ses fabricants et de ses commerçants qui poussèrent l'Angleterre au régime libéral, mais ce furent les nécessités les plus élémentaires de son existence même. L'Angleterre renversa donc ses barrières douanières et ouvrit ses frontières aux autres nations, en adoptant la liberté des échanges, sans se demander si les autres Etats lui auraient accordé un traitement de réciprocité. Et le com-

merce anglais réussit néanmoins à faire partout son chemin.

C'est même précisément la force d'expansion économique de l'Angleterre qui fut la raison pour laquelle les autres Etats ne lui accordèrent pas la liberté des échanges, et cherchèrent ensuite à enrayer l'importation des marchandises anglaises. Pour ce motif Hamilton et Carey en Amérique et List en Allemagne, lorsqu'ils formulèrent leur système « national » d'économie politique, prirent précisément comme point d'appui la prééminence de l'Angleterre comme pays producteur et commercial pour insister sur la nécessité de droits de douane élevés, les considérant comme un moyen de protéger et de développer les forces productives de la nation qui, dans le cas contraire, serait obligée de dépendre économiquement de la production d'autres Etats plus avancés (v. chap. VI, § 6 et p. suiv.). Si la théorie et la politique libérales représentent d'un côté la réaction contre les erreurs et le rigorisme du système mercantile, elles provoquèrent à leur tour une réaction en donnant le jour à une nouvelle tendance appelée *nationalisme économique* ou *protectionnisme nationaliste*.

Comme le mercantilisme représentait, étant donné les conditions économiques de l'époque, un progrès, mais que d'autre part il était la source d'inconvénients et de dommages économiques tellement graves qu'ils causèrent sa fin tant dans la doctrine que dans la politique pratique, il en advint de même pour le libéralisme. Il délivra le mouvement économique de mille entraves, il réveilla de nouvelles forces productrices, il élargit l'horizon économique au point de vue de l'individu et de la collectivité et il posa les premières bases de la tendance à l'internationalisme. Mais ses théories étaient le fruit de fauses généralisations; de plus le libéralisme ne tient pas assez compte du sentiment de politique nationale et encore moins des différences de capacité productive que présentent les diverses

nations. En outre, sous l'action de la tendance libérale le développement productif s'arrêta dès le début dans quelques pays, tandis que la production, après avoir surmonté les premières difficultés, aurait réussi à prospérer.

Le libéralisme provoqua bientôt ainsi un mouvement de réaction qui eut son application pratique dans la politique protectionniste du nationalisme économique.

§ 8. — *Le nationalisme économique.*

La politique commerciale moderne à base nationaliste est une sorte de mercantilisme qui ressuscite sous d'autres formes comme réaction contre le libéralisme et la doctrine physiocratique. Le libéralisme était prématuré pour beaucoup de pays ; ceux-ci n'étaient pas assez robustes pour supporter la cure radicale du libre-échange, se substituant à tout autre système de politique économique ; la capacité économique de chaque pays était trop différente, pour que tous pussent s'adapter à un régime d'entière liberté. On recourut donc de nouveau et avec une plus grande insistance à une large protection d'Etat. Ce dernier ne tarda pas à intervenir, parce qu'il savait que dans ce cas il pourrait faire payer cher son action.

Le nationalisme économique se différencie du mercantilisme à deux points de vue : en premier lieu, il ne vise pas tant à favoriser l'exportation qu'à mettre obstacle à l'importation ; en second lieu le nationalisme n'étend pas seulement ses ailes protectrices sur l'industrie mais aussi sur l'agriculture nationale : « il protège le travail national tout entier », pour employer une phrase chère à ses partisans.

Dans le protectionnisme nationaliste moderne, il y a quelque chose du chauvinisme ; on cherche, en effet, à faire croire que l'importation de produits étrangers est

non seulement contraire aux intérêts privés, mais qu'elle est absolument antinationale, qu'elle nuit à l'intérêt économique de la nation. Or, il est vrai, que ce dernier peut être en jeu lorsqu'il s'agit de créer, de développer les industries, et c'est dans ce but que l'on frappe de droits de douane les produits étrangers concurrents ; mais il reste à examiner si l'intérêt national est en jeu quand on cherche à maintenir certains droits même lorsque les industries protégées se sont puissamment développées jusqu'à avoir atteint une organisation qui est à même d'imposer des prix élevés à l'intérieur et de vendre à bon marché à l'étranger (v. chap. VI. § 24).

La protection de la petite propriété peut également répondre à un intérêt national, dans le but d'empêcher la formation des grandes propriétés et de ne pas augmenter le nombre des salariés : mais les droits sur les produits agricoles sont-ils le meilleur moyen d'atteindre ce but ? Ou n'est-il pas vrai, peut-être, que ces derniers servent à augmenter les gains des grands propriétaires, tandis que le paysan voit les semences et les fourrages renchérir ? Mais admettons même que les droits élevés sur les denrées alimentaires soient utiles à toutes les catégories d'agriculteurs, aux grands, aux petits et aux moyens propriétaires. Nous demandons alors : l'économie nationale a-t-elle plus d'intérêt à ce que la population agricole soit tellement protégée par les mesures douanières, ou à ce que l'on évite le dommage indéniable qui en dérive pour la population industrielle, commerciale et pour l'approvisionnement des villes ? Nous avons déjà exposé ailleurs les arguments pour et contre cette question.

Or, pendant qu'une foule d'érudits et d'intéressés combattaient les uns pour la prépondérance du protectionnisme agricole, les autres pour celle du protectionnisme industriel, il se produisit un fait digne de la plus grande attention : la grande industrie et les grands propriétaires fonciers se coalisèrent dans un but de politique doua-

nière, c'est-à-dire que les grands industriels et les grands propriétaires s'allièrent pour se soutenir les uns les autres dans les questions de douane. La base de cette alliance était le principe du *do ut des*. Les agrariens dirent : nous consentons à ce que l'on établisse des droits sur les produits industriels, si vous autres industriels, vous consentez aux droits sur les produits agricoles. Et cette grande entreprise d'affaires, car il ne s'agit pas d'autre chose, choisit pour devise une phrase spécieuse, en disant que son but était la *protection solidaire du travail national* (solidarischer Schutz der nationalen Arbeit), but qui paraît avoir un contenu humanitaire ou du moins exclure tout intérêt particulariste ; il est, au contraire, tout l'opposé.

*
* *

Ce ne fut pas toutefois une trouvaille de ceux qui dirigèrent pendant l'époque qui vient de s'écouler la politique commerciale et douanière en Allemagne, en France, en Autriche-Hongrie, mais l'expression d'une tendance qui se manifestait déjà depuis longtemps et qui, dans la littérature, remonte à Frédéric List et à H. Charles Carey et dans la politique pratique à Kardorff, Méline, von Peez et autres.

Nous avons déjà démontré (chap. VIII, § 2) que c'est à tort que l'on a fait à F. List la réputation d'être un paladin du protectionnisme nationaliste. List était partisan des droits industriels et non des droits agricoles ; et il les soutenait en tant qu'ils devaient servir à créer, à développer des industries dans des pays qui possédaient déjà toutes les conditions requises indispensables. Ce concept répondait vraiment à l'intérêt de l'économie nationale, à celui de la nation tout entière. List ne pouvait certainement pas prévoir que les droits de douane auraient contribué plus tard à entraîner l'évolution économique à un

stade — celui de la coalition des grandes entreprises — où ce n'est plus l'intérêt national qu'ils servent mais celui d'un petit nombre de puissants syndiqués. D'autre part, cette évolution eut pour effet de favoriser l'union et l'accord des producteurs non seulement dans le milieu de chaque unité économique mais aussi les coalitions et les ententes internationales de l'industrie et du commerce, de sorte que peu à peu les droits de douane deviennent inutiles.

Le nationalisme se rattache davantage à la doctrine de Carey, qui était un protectionniste convaincu *intus et in cute*, ou plutôt qui le devint après avoir suivi dans sa carrière de commerçant des tendances libérales, qu'à celle de List. Il fut entraîné vers le protectionnisme (1) par la conviction qu'il se forma peu à peu que la prééminence économique et commerciale de l'Angleterre était un obstacle au développement industriel de sa patrie, les Etats-Unis d'Amérique. On ne sait pas précisément si l'analogie qui existe indubitablement entre les idées de Carey et celles de List dépend de l'influence exercée par les doctrines de ce dernier, ce qui peut fort bien être, puisque List vécut de longues années en Amérique et y publia plusieurs travaux en anglais : mais il y a sûrement un lien intellectuel entre ces deux auteurs de même qu'entre List et Hamilton. Cependant les idées de Carey étaient bien plus avancées que celles de List ; tandis que ce dernier considérait et recommandait les droits de douane comme une mesure temporaire destinée à aider les industries naissantes et à surmonter les premiers obstacles, Carey voyait dans les droits protecteurs une véritable institution de la politique économique, puisque ce n'est que très rarement qu'il parle d'une époque où ces droits devront céder le pas au libre-échange ; List avait une

(1) Voir son œuvre principale *The past, the present and the future* (1848).

claire vision historique, nous dirions presque évolutionniste, des phénomènes économiques, tandis que Carey n'avait pas le sentiment de l'histoire et formula des règles économiques abstraites et absolues.

De plus, Carey demandait des mesures protectrices pour toute la production nationale, agriculture et industrie, matières premières et objets manufacturés ; List n'était partisan des droits industriels que dans le but d'aider l'industrie à triompher des premières difficultés ; List visait surtout à favoriser l'exportation et à rendre plus intense le commerce extérieur en général, Carey montre déjà quelques tendances, que nous retrouvons plus marquées chez les écrivains postérieurs, à ne faire grand cas ni de l'une ni de l'autre vis-à-vis de l'intérêt prépondérant de protéger à l'aide de droits l'économie nationale dans son développement à l'intérieur.

Les théories de ces deux auteurs devinrent plus tard l'évangile de tous les protectionnistes de l'ancien et du nouveau monde.

Cependant le protectionnisme nationaliste ne put se répandre et s'implanter que lorsque le mouvement économique international subit des changements tels que la victoire du *nationalisme* parut être la réaction naturelle contre le libre-échange *international*.

Sous l'influence de Carey entra en lice le député allemand von Kardorff-Wabnitz, parlementaire d'une grande autorité, avec son ouvrage intitulé *Contre-courant* (*Gegen den Strom*) qui est une « critique de la politique commerciale de l'Empire allemand d'après les doctrines de Carey ». A l'aide de cette publication, qui eut une influence décisive sur la direction prise par la politique douanière de l'Empire allemand et des Etats de l'Europe centrale, Kardorff chercha à démontrer le mal fondé du « libéralisme radical ». C'est une erreur, dit-il, de supposer que tous les peuples forment comme une espèce de communauté, de famille internationale ayant des intérêts communs. Ce n'est pas le

commerce extérieur, mais le développement économique intérieur qui est la source principale de la richesse d'un pays. L'énorme dépense de force et de richesse causée par les transports, si le libre-échange était universellement pratiqué, serait nuisible à l'économie nationale. La doctrine libre-échangiste, continue Kardorff, a mal interprété la maxime « achète bon marché et vends cher », parce qu'elle n'a pas assez tenu compte de l'influence qu'exerce sur le développement intellectuel d'une nation le fait qu'elle possède des industries variées, tandis que la théorie combattue favorise la spécialisation limitée aux branches de production pour lesquelles un pays a des aptitudes particulières. Kardorff conseillait donc un protectionnisme modéré tant de l'industrie que de l'agriculture, parce que ce n'est pas le bas prix des matières premières qui est un indice de la richesse du pays, mais la proportion dans laquelle se trouvent les prix des matières premières avec les prix des objets manufacturés ; une nation est d'autant plus riche que les premiers se rapprochent des derniers.

*
* *

Kardorff avait vraiment une prédilection pour le protectionnisme, et il s'opposa avec acharnement à l'abolition projetée 1877 des droits sur le fer. Ce fut lui qui organisa (1) les forces industrielles de l'Allemagne en vue de la lutte qui se préparait pour le nouveau tarif douanier qui fut approuvé en 1879 ; en 1876 il convoqua l'assemblée constitutive de la Fédération des industriels allemands, qui réussit avec une grande habileté et avec une persévérance infatigable à opérer, après une longue pré-

(1) U. A. Bueck, *Der Zentralverband deutscher Industrieller und seine dreissigjährige Arbeit vom 1876 bis 1906*. Berlin, 1906.

paration, le passage de la tendance libérale à la tendance protectionniste. La Fédération chercha surtout à convaincre les intéressés que toutes les différentes branches de l'industrie sont liées entre elles par des intérêts communs ; elle prit vis-à-vis de l'agriculture une attitude de prudente réserve, « ne se considérant pas comme autorisée à donner sur les taux des droits concernant l'agriculture un avis qui était de la compétence des agriculteurs eux-mêmes ». L'homme de confiance de Bismarck, von Fiedmann, avait assisté à l'assemblée qui prit cette résolution (Leipzig, décembre 1877) avec la mission d'en présenter au grand chancelier un compte rendu. Ce qui prouve qu'à cette époque il y avait des relations étroites entre la politique douanière officielle et la politique douanière privée. Le fait que Fiedmann prononça au banquet de clôture un discours dans lequel il vanta le mérite de List et déclara qu'il partageait les idées et qu'il appuyait les tendances des membres de l'assemblée, est des plus significatifs (1).

Ce n'est que plus tard (1879) que la Fédération se prononça ouvertement en faveur du protectionnisme agricole : « en ce qui concernait les intérêts de l'industrie nationale protégée, elle ne trouvait rien à objecter contre une protection douanière semblable à accorder à l'agriculture, et elle ne croyait pas que l'industrie et les ouvriers allemands pussent avoir quelque chose à craindre d'un droit modéré sur les céréales et sur le bétail. » La même année, au Xe Congrès des agriculteurs allemands, l'entente fut complète entre industriels et agriculteurs.

Cette tendance ne tarda pas à porter ses fruits. Le nouveau tarif douanier protectionniste fut approuvé la même année (1879) au Parlement allemand par 217 voix contre 117. Il introduisit de nouveau le droit sur les céréales (1 mark sur le blé et sur l'avoine) et sur le fer. La loi ad-

(1) BUECK, ouvr. cité.

ditionnelle du 22 mai 1885 augmenta les droits pour de nombreux produits agricoles ; par exemple, le droit sur le blé et sur le seigle fut porté à 3 marks, et plus tard (1887) à 5 marks dans le tarif autonome (réduit à, 3,50 dans les traités de commerce) ; mais depuis le 1er mars 1906 un droit minimum de 5 m. 50 sur le blé et de 5 marks sur le seigle est entré en vigueur.

Le nationalisme économique, ce qui revient à dire la protection « de tout le travail national », était donc devenu en 1879 le principe directeur de la politique douanière officielle de l'Empire allemand. Le même changement se produisit peu à peu dans les autres pays de l'Europe : le retour de la tendance libre-échangiste à la tendance protectionniste.

Il en fut ainsi en France, en Autriche-Hongrie, plus tard en Suisse, en Italie, en Espagne et dans les Etats balkaniques. La Belgique, la Hollande, le Danemark et surtout l'Angleterre s'éloignèrent moins du libre-échange.

Le protectionnisme nationaliste rendit difficile dans la suite la conclusion et le renouvellement des traités de commerce ; néanmoins, après beaucoup d'efforts et sous la pression des nécessités du commerce international, on en conclut de nouveaux et presque tous les précédents furent renouvelés pendant les périodes comprises entre 1891 et 1894, et 1903 et 1906. Toutefois quelques Etats, comme la France et l'Espagne, où le protectionnisme était plus accentué, restèrent un peu à l'écart du concert des traités (1).

(1) Il ne faut pas oublier que le nationalisme protectionniste des Etats européens réussit à s'imposer et à avoir en peu de temps la prééminence, et cela pour les raisons que nous avons données et à cause de la concurrence américaine qui commençait à se faire sentir sur les marchés du monde entier. (Voir § 11).

*
* *

Lorsque vers la fin du XIXe siècle quelques-uns des plus petits Etats de l'Europe, qui avaient été jusqu'alors purement agricoles, voulurent commencer à introduire chez eux des industries, ils recoururent à ces moyens qui avaient déjà servi dans des temps antérieurs à favoriser le mouvement industriel dans d'autres pays : ils firent des lois *ad hoc*, en accordant aux industries des subventions, des primes, des facilités de payement pour les impôts, des rabais sur les tarifs de transport, etc., on fonda des offices et des établissements spéciaux destinés à aider au développement de l'exportation, et l'on introduisit de forts droits sur les produits de l'industrie. Or, ce système que beaucoup qualifient de néo-mercantilisme, a bien quelque analogie avec l'ancien, mais au fond il en diffère sensiblement : actuellement, tout le monde est persuadé que l'on ne peut pas *créer* le développement industriel à l'aide de prohibitions, d'impositions, de primes d'exportations et autres choses semblables : de nos jours les Etats dont le caractère est surtout agricole cherchent seulement à aider, à *favoriser* ce mouvement.

La politique économique moderne est substantiellement une émanation du nationalisme protectionniste.

Et nous voyons ici encore le bien fondé de la doctrine de List sur l'opportunité d'appliquer les droits, pour ne soutenir de nouvelles industries dans leurs premiers pas que lorsque les autres conditions économiques favorables au développement des industries y concourent également (voir chap. VI, § 6). Il est difficile toutefois d'établir a l'avance quels sont les Etats qui sont à même d'adopter ces droits avec succès.

Il n'est pas douteux que le nationalisme économique fut d'un grand avantage pour les pays qui s'en inspirèrent dans leur politique. La protection de tout le travail na-

tional, c'est-à-dire de l'industrie comme de l'agriculture, peut aider les industries débiles à se développer, et en faire naître d'autres, procure une vigueur nouvelle à l'agriculture, ravive le sentiment national en donnant une impulsion à l'expansion économique à l'extérieur. Mais ces utiles effets du protectionnisme sont accompagnés de conséquences nuisibles, opérant d'une manière active ou potentielle : les grandes industries, sous l'égide des droits de douane, monopolisent le marché national et renchérissent outre mesure leurs produits ; seuls quelques grands propriétaires tirent profit des droits protecteurs sur l'agriculture ; la politique coloniale et la politique financière (en ce qui concerne l'étranger), de même que le protectionnisme excessif, entraînent à des conflits internationaux qui, d'habitude, ne sont pas sans conséquences nuisibles pour les intérêts du commerce extérieur.

Le protectionnisme exagéré produisit aussi, au sein même de l'économie nationale, des effets qui sont en contradiction ouverte avec les intérêts nationaux : nous en avons pour preuve le protectionnisme agricole poussé au delà de toutes limites et la puissance exagérée des organisations industrielles qui, en provoquant une hausse excessive des prix à l'intérieur, exercent une pression funeste sur toute la vie économique du pays. C'est ainsi qu'il y a quelques années (1906) le Commandant de la marine austro-hongroise put déclarer que les prix faits à l'Etat par le cartell du fer (Einsen-Kartell) pour la fourniture des cuirasses était de 25 0/0 plus élevé que celui que le cartell accordait aux simples particuliers, et qu'en prenant le matériel aux Etats-Unis, on aurait pu construire, avec la même somme, quatre navires au lieu de trois. A la même époque, le Ministre de la marine des Etats-Unis demandait que les cuirasses fussent fabriquées par l'Etat ou achetées à l'étranger si la marine ne voulait pas être victime du monopole privé.

L'évolution de la politique économique présente des

parallélismes instructifs. L'ancien mercantilisme, malgré ses grands mérites, devint un régime insupportable et provoqua par réaction la tendance au libéralisme. Il en est de même du nationalisme économique qui, à travers ses formes les plus larges (continentalisme et impérialisme, v. §§ suiv.), suscite un mouvement contraire : l'internationalisme.

Le nationalisme économique, de même que les systèmes que nous exposerons dans les pages suivantes, se différencient aussi des précédents parce que les éléments de fait auxquels s'étendent nos recherches relativement à eux, ne sont plus constitués seulement par l'échange de monnaie et par le trafic des marchandises : ces recherches portent également sur les autres manifestations du mouvement économique international (mouvement des personnes, des capitaux ; organisation internationale des producteurs, etc.) dont on tient le compte voulu. Cette extension de la politique économique internationale à des éléments nouveaux est une conséquence du développement des relations économiques entre les différents pays. On ne doit pas faire au mercantilisme le reproche de s'être trop préoccupé, par exemple, de la balance du commerce, parce que des facteurs qui sont actuellement les composants de la « balance des payements » n'étaient pas alors en action. En effet, la balance du commerce peut être passive, parce que les importations dépassent les exportations, mais cependant, la balance des payements peut être active, grâce à la compensation opérée par les envois de fonds des émigrants, par les intérêts des capitaux placés à l'étranger qui retournent dans leur patrie, par les achats que les étrangers font dans le pays, par les profits réalisés par les compagnies nationales de navigation pour le transport de marchandises étrangères, d'émigrants et de passagers étrangers, etc.

Les systèmes de politique économique les plus récents ont donc un contenu plus ample, un champ d'observation

beaucoup plus vaste ; mais il ne leur est pas encore facile de dominer l'ensemble des rapports économiques internationaux si variés et dont les formes sont si multiples, et cela d'autant moins que les données fondamentales de la science qui les étudie et de la politique qui les dirige n'ont encore été ni suffisamment examinées ni complètement organisées.

§ 9. — *Système continental (continentalisme) ou défense continentale relative à la politique économique.*

Le continentalisme est une forme de défense ayant le caractère de politique économique ; il est analogue au nationalisme, dont il diffère en ce qu'il vise à étendre la protection économique à un continent tout entier ou à une partie importante de ce continent. Nous ne nous trouvons donc plus en présence d'un seul pays qui, pour combattre la concurrence étrangère, emploie des mesures protectrices contre les autres unités économiques ; il s'agit ici des intérêts concernant la politique économique de plusieurs pays appartenant à un même continent qui, se considérant comme un tout unique, prennent une attitude défensive contre un autre continent par lequel ils se croient économiquement menacés. C'est ainsi qu'on parle en Europe d'un « péril américain » ; on entend par là les dommages causés aux Etats européens par l'exportation croissante que l'Amérique (ou plutôt les Etats-Unis) fait dans l'ancien monde. Cependant on avait signalé déjà depuis longtemps dans l'Amérique du Nord l'existence d'un « péril européen », et c'est pour le combattre que fut créée la doctrine de Monroe. Cette dernière détermina le gouvernement américain à adopter une politique qui repousse toute intervention étrangère (lisez : européenne) dans les affaires de l'Amérique. A une époque plus récente on a considéré comme un danger l'industriali-

sation et l'émancipation du Japon et de la Chine, c'est-à-dire de deux unités économiques importantes du continent asiatique (le « péril jaune »). L'Amérique, surtout l'Union nord-américaine, a déjà pris des mesures défensives en empêchant l'immigration des Chinois, afin d'éviter les conséquences nuisibles qui en seraient dérivées pour l'économie nationale. Plus tard, si les populations africaines s'unissaient pour tenter leur émancipation, nous aurions peut-être aussi un « péril noir ». L'Australie et l'Océanie sont des pays exclusivement coloniaux qui ne présentent encore aucun danger pour l'Europe. Toutefois, il existe là-bas contre l'Europe un fort courant de continentalisme, et un mouvement tendant à l'indépendance y est même assez répandu. En tout cas, il n'y aurait un danger vraiment sérieux pour l'Europe que dans le cas où l'Australie ferait concorder sa politique avec celle des Etats les plus développés de l'Asie.

En ce qui concerne l'origine du continentalisme, nous pouvons dire qu'en général, ce sont les causes qui ont déterminé des conflits d'intérêts entre les diverses économies nationales qui ont également produit des conflits économiques entre un continent et l'autre. Mais ici, l'action de ces causes est plus vigoureuse et plus vaste ; on peut donc prévoir que l'application du principe de la communauté d'intérêts rencontrera des difficultés bien plus grandes dans les relations économiques entre continents. Nous rappellerons les plus importantes de ces causes ; les différences inhérentes à l'élément territorial et à l'élément démographique, à l'élément intellectuel et à l'élément politique ; de plus, les différences relatives à la production (v. chap. III, § 5) ; qu'on y ajoute enfin le fait des grandes distances et encore plus la tendance à l'expansion de quelques grandes puissances, dont les intérêts se trouvant en collision peuvent déterminer des conflits économiques de caractère non seulement international, mais même intercontinental.

§ 10. — a) *Défense économique de l'Amérique.*

La politique continentale de l'Union de l'Amérique du Nord.

A peine les Etats-Unis d'Amérique se furent-ils constitués en une unité politique indépendante, qu'entraînés par l'ardeur et la résolution qui sont le propre des nations jeunes, ils ne tardèrent pas à suivre décidément la tendance au nationalisme économique et en même temps la tendance à la politique continentale, d'où jaillit plus tard l'impérialisme de l'Amérique du Nord. De même que l'américain Hamilton avait déjà enseigné en 1780 les principes du nationalisme économique, James Monroe proclama en 1823 la doctrine continentale, lorsqu'en qualité de président de la Confédération, il exposa, dans le message présidentiel, ses idées au sujet de la direction que les Etats-Unis devraient suivre en matière de politique extérieure (1). D'après lui, toute tentative que la Sainte-Alliance pourrait faire pour étendre aussi son influence sur l'hémisphère occidental devait être considérée comme un danger pour la paix et pour l'indépendance des Etats-Unis ; de plus, toute intervention visant à enlever son indépendance à quelque Etat américain devait être considérée comme contraire à la politique et aux vues de l'Union ; le continent américain, aussi bien le Nord que le Sud, ne devait plus être considéré par l'Europe comme un territoire à conquérir pour y fonder des colonies : — « l'Amérique aux Américains », telle était sa devise.

La doctrine de Monroe n'a pas été appliquée jusqu'ici dans toutes ses parties ; elle a été et elle est encore cependant le point capital de la politique internationale de l'Union, elle a empêché la colonisation et l'intervention

(1) Voir G. F. Tucker, *The Monroe Doctrine*, Boston, 1885 ; J. Petin, *Les Etats-Unis et la Doctrine de Monroe*, Paris, 1900 ; H. Fried, *Pan-america*.

des puissances européennes, et elle a même contribué à ce que quelques colonies européennes de l'Amérique se rendissent indépendantes. La partie de la doctrine de Monroe encore en vigueur, connue sous le nom de « panaméricanisme », est actuellement d'une grande importance. Son but est de favoriser les rapports d'amitié et la communauté des intérêts financiers et commerciaux de tous les pays américains (1). Cette tendance prit une forme concrète en 1889, lorsque le premier Congrès Panaméricain se réunit à Washington sur l'initiative de l'Union de l'Amérique du Nord. L'Union eut dans ce Congrès comme dans les suivants, une influence prépondérante.

Les Etats-Unis s'élevèrent en même temps au rang de puissance impérialiste, puisque, grâce à leur important développement commercial ils conquérirent dans l'Asie Orientale une vaste sphère d'intérêts, à laquelle ils donnèrent un solide point d'appui territorial en s'annexant les Philippines ; d'autre part, Cuba et Panama devinrent leurs bases d'opération pour le développement de leur politique panaméricaine.

Pour bien comprendre la politique des Etats-Unis, il ne faut pas perdre de vue le développement de la politique économique des Etats de l'Amérique centrale et de l'Amérique méridionale et celui de leur situation au point de vue de leurs relations économiques internationales. La plus grande partie des pays américains situés au sud des Etats-Unis sont entrés depuis peu dans le concert des pays dotés d'une organisation politique bien constituée. Jusqu'à une époque récente ils étaient encore dans cette phase évolutive où se trouvaient les Etats de l'Europe occidentale et de l'Europe centrale il y a quelques siècles ; le régime dominant était manifestement personnel, de fréquentes révolutions intérieures avaient lieu, la popula-

(1) Voir *Los Comienzos del Panamericanismo*, publié dans le *Boletin de la Union Pan-americana* (Washington, décembre 1911) [N. d. T.]

tion était très clairsemée, l'éducation politique et intellectuelle faisait absolument défaut, les conditions de la technique économique et de la politique économique étaient tout à fait primitives. Cependant, comme ces pays sont formés de terrains pour la plupart très fertiles et qu'ils peuvent fournir à l'Europe une grande quantité des matières premières qui lui manquent complètement, il est naturel que les nations commerciales européennes aient commencé à s'intéresser depuis longtemps à « l'Amérique latine », et qu'elles aient cherché, après la disparition de la souveraineté espagnole et portugaise, à y établir des sphères d'intérêts commerciaux, financiers et démographiques, pour y déverser l'excédent de leur population, leurs produits industriels, leurs excédents de capitaux.

La pénétration pacifique des Européens, qui se produisit au moyen de l'immigration d'ouvriers, de commerçants, d'ingénieurs, de constructeurs de chemins de fer, etc., et sous forme d'exportation de produits industriels et de trafic maritime, excita l'envie des Américains du nord qui, comme Américains, croyaient avoir à juste titre un droit plus immédiat à la prééminence commerciale et financière dans l'Amérique centrale et dans l'Amérique méridionale. Mais des obstacles de nature diverse s'opposaient à la conquête de cette hégémonie. En premier lieu un obstacle concernant la politique nationale. Les habitants des Etats de l'Amérique latine et ceux qui les gouvernaient, étant de race latine et catholiques, se sentirent pendant longtemps tout à fait étrangers aux Américains du nord, plus étrangers encore qu'aux Européens de la même race. De plus, on soupçonnait (et, en vérité, non sans fondement) que l'Union nord-américaine avait des aspirations politiques ; de sorte qu'un rapprochement dans le sens continental de l'Amérique du nord avec les autres parties de l'Amérique était très difficile à réaliser.

Mais les Etats-Unis ne restèrent pas inactifs et ils poursuivirent leur but avec opiniâtreté et avec habileté.

L'Union ne chercha pas seulement à attirer à elle l'Amérique centrale et l'Amérique méridionale à l'aide d'une adroite politique économique et douanière, mais elle essaya aussi de s'y implanter et d'y établir une forte sphère d'influence au moyen de larges placements de capitaux. Ainsi, la 3e section du 2e titre du Dingley-Bill (du 24 juillet 1897) accorde un traitement douanier des plus favorables aux matières premières qui, comme le café, le thé, la vanille, sont la production principale de certains Etats de l'Amérique centrale et méridionale. De plus, on stipula, d'après ces dispositions de la loi douanière de l'Amérique du nord, plusieurs conventions qui tournèrent à l'avantage du commerce des Etats-Unis et des autres Etats américains contractants. Mais au point de vue continental ces mesures n'avaient pas grande importance ; il en fallait bien d'autres pour faire disparaître des obstacles d'une autre nature, bien plus graves que ne le sont les barrières douanières.

Le chemin de fer transaméricain.

Un de ces obstacles est l'insuffisance absolue des voies de communication entre l'Amérique du nord et les Etats de l'Amérique centrale et de l'Amérique méridionale ; pour le moment, en effet, le trafic n'est possible que par mer. De plus, on connaît ce fait extraordinaire qui consiste à se rendre plus facilement et plus commodément de New-York à Rio de Janeiro et à Buenos-Ayres en touchant un port européen et en passant de ce dernier dans l'Amérique du sud. On comprit dans l'Amérique du nord que cet état de choses était contraire à la tendance qui entraînait ce pays vers le continentalisme. C'est ce qui fit naître le gigantesque projet de construire à travers l'Amérique une ligne de chemin de fer, non seulement pour mettre en contact plus étroit les différentes parties du continent entre elles, mais aussi pour donner un plus

grand développement à la construction des chemins de fer du sud, dont le réseau est plutôt rare. La réalisation de ce projet servirait donc à l'expansion du nord vers les pays du sud, et au développement économique de ces derniers. On a fait aussi un pas en avant en ce qui concerne les communications maritimes : le *Lloyd Brasilian Steamboat C°* se constitua dans le but de relier, au moyen d'un service de navigation direct et rapide, New-York aux ports du Brésil et de l'Argentine. La société a pris des accords avec les administrations de chemins de fer et avec d'autres entreprises pour le transport à tarif réduit, de l'intérieur de l'Amérique jusqu'aux ports qu'elle touche, des marchandises à destination des Etats-Unis. La politique américaine relative aux voies de communication et aux moyens de transport sera complétée par l'ouverture du canal de Panama. Les Etats-Unis ont réussi à concentrer entre leurs mains la construction du canal qui servira à fortifier encore davantage la position prédominante de l'Union vis-à-vis des autres Etats américains.

Le canal de Panama (1).

Si l'on jette un coup d'œil sur une carte de géographie, on est tout de suite frappé par l'importance qu'acquerra le port de New-York, et, par conséquent, l'Union, à la suite de l'ouverture du canal de Panama, dont l'ouverture au trafic est annoncée pour l'année 1915.

La côte de l'Amérique du nord baignée par l'Atlantique, où l'industrie est développée dans de bien plus grandes proportions que dans toute autre région des Etats-Unis, sera rapprochée des Etats de l'Amérique du sud qui sont situés sur le Pacifique, de telle sorte que le

(1) PILATI, *Der Panamakanal und die österreichischen Interessen*, art. paru dans la *Neue Freie Presse* du 6 février 1912.

Pérou et le Chili pourront être considérés comme faisant partie des pays les plus voisins; d'autre part New-York ne se trouvera pas plus éloigné de l'Asie orientale et de l'Australie que ne le sont les principaux ports européens.

En effet, la distance entre :

Hambourg et	Hong-Kong	est de	10.542	milles marins	par le canal de Suez
»	Yokohama	»	12.531	»	
»	Melbourne	»	12.637	»	
Liverpool et	Hong-Kong	est de	9.856	»	
»	Yokohama	»	11.170	»	
»	Melbourne	»	11.175	»	
New-York et	Hong-Kong	»	18.480	»	par le Cap Horn.
»	»	»	9.835	»	par le canal de Panama
»	Yokoama	»	17.679	»	par le Cap Horn.
»	»	»	10.247	»	par le Canal de Panama.
»	Melbourne	»	13.502	»	par le Cap Horn.
»	»	»	10.247	»	par le Canal de Panama.

On voit dans quelle évidente condition de supériorité, au point de vue du trafic international, se trouveront les Etats-Unis par rapport à l'Europe, car New-York est destiné à devenir le centre de gravitation du commerce mondial.

Cette nouvelle situation mérite toute l'attention de l'Europe. L'exportation européenne sur le Pacifique en ressentira un contre-coup très sensible.

Le marché américain et l'Europe.

La réalisation de ces grands projets aura donc pour effet un développement considérable des relations commerciales entre les Etats-Unis et l'Amérique latine. L'Union a déjà maintenant une part considérable dans le commerce extérieur des autres Etats américains ; cette part augmente

rapidement et continuellement, bien que l'Angleterre et l'Allemagne fasse à l'Union une forte concurrence surtout pour l'exportation des tissus.

Quelle devrait être l'attitude de l'Europe en présence de ces manifestations de la politique continentale américaine ? Doit-elle prendre des mesures défensives ? Nous ne croyons pas que cela soit nécessaire, comme nous l'expliquerons dans le paragraphe suivant. Il ne faut pas oublier que les Etats de l'Amérique centrale et ceux de l'Amérique méridionale sont à peine aux débuts d'un développement économique moderne, et que leur population, leur production et leurs besoins sont encore susceptibles d'une énorme augmentation. Bien que les capitaux et les produits de l'Amérique du nord y pénètrent en masse, il y aura toujours place pour les capitaux et pour les produits européens. Pour citer un exemple, un des plus vastes de ces Etats, l'Argentine, qui possède 217,5 millions d'hectares de superficie productive, en a à peine 24 millions d'hectares mis en culture.

Il n'est pas douteux qu'étant donné l'action de l'Amérique du nord, l'Europe devra lutter davantage pour vaincre la concurrence ; mais elle en retirera aussi un bénéfice, en ce qu'elle sera poussée à perfectionner sa production, ses moyens de transport, etc. D'autre part, le développement de l'économie et du commerce dans l'Amérique latine servira aussi à consolider la situation financière politique de ces pays, ce qui aura pour conséquence une plus grande sécurité dans les relations et dans les intérêts commerciaux de l'extérieur. Il n'est donc pas nécessaire d'admettre que la politique continentale de l'Union nord-américaine soit destinée à aigrir les conflits d'intérêts internationaux, dans ce cas intercontinentaux, et à faire échouer toute action tendant à l'entente internationale. Le ministre des Affaires étrangères du Brésil, Rio Branco, prononça à ce propos des paroles mémorables au troisième Congrès panaméricain. « Le Congrès,

dit-il, n'a pas d'autre but que le rapprochement réciproque des peuples américains, leur bien-être et leur progrès, ce dont l'Europe, comme tout le reste du monde, ne peut que profiter. Les jeunes nations américaines n'oublieront jamais ce qu'elles doivent aux nations dont elles descendent et avec lesquelles elles se préparent à noblement concourir. Les énormes étendues de territoire des Etats américains, dont une partie n'est pas encore défrichée, les pousse à avoir des rapports de plus en plus étroits avec l'ancien monde, cette source inépuisable d'énergie et d'activité fécondatrice. C'est à l'Europe que ces Etats doivent leur origine, leur développement : c'est à elle qu'ils demandent encore incessamment aujourd'hui un appui moral et matériel. Les bénéfices que les Etats américains en reçoivent, ne peuvent pas être mieux compensés que par les efforts qu'ils feront pour arriver à un développement économique continuel et rapide, de manière que l'Amérique puisse offrir un champ de plus en plus vaste à l'activité commerciale et industrielle. »

C'est de ces idées que s'inspira le Congrès panaméricain de 1906 auquel prirent part les délégués de tous les Etats américains sauf le Vénézuéla. Nous citerons ici quelques parties du programme du Congrès afin de démontrer à quel point cette institution tend à favoriser le mouvement d'entente entre les pays américains : création d'un Secrétariat permanent interaméricain ; accord des républiques américaines pour la solution des conflits éventuels réciproques au moyen de l'arbitrage ; adhésion au Tribunal international de La Haye ; rédaction d'un code de droit public et privé pour les Etats américains dans leurs rapports réciproques : une nomenclature unitaire pour les Etats américains des termes techniques, commerciaux et de douane ; union interaméricaine pour la protection de la propriété littéraire, artistique et industrielle ; dispositions communes sur les relations commerciales des Etats américains entre eux, etc. (Voir aussi Chap. IX, § 14).

On sait aussi que la délégation brésilienne soumit au Congrès une proposition tendant à inviter à une conférence tous les Etats américains producteurs de café pour discuter sur les mesures à prendre d'un commun accord contre les droits élevés dont certains Etats européens frappent cette denrée ; le Brésil aurait proposé de frapper les importations des Etats européens en proportion du droit qu'ils ont établi sur le café. Beaucoup considèrent ce geste comme une menace contre les intérêts de l'Europe ; mais en est-il vraiment ainsi en réalité ? Quel en est effectivement le but ? Il vise à la réduction des droits européens sur le café. Or, ces droits ont uniquement un caractère fiscal et ne sont en rien protectionnistes ; leur réduction serait un avantage pour la production et pour l'exportation européenne, parce que, comme compensation, les pays producteurs de café, baisseraient leurs droits d'importation sur les produits industriels, et les Etats intéressés ne verraient pas diminuer leurs revenus à cause de l'abaissement du droit sur le café, puisque, précisément grâce à cette baisse, il est tout à fait probable que l'importation du café augmenterait sensiblement, de sorte que les entrées douanières ne subiraient aucune diminution.

§ 10. — b) *Défense économique de l'Europe. Le « Péril américain ».*

Quoi de plus naturel que le développement économique rapide et extraordinaire de l'Union de l'Amérique du nord ait non seulement provoqué en Europe une juste admiration, mais aussi des craintes sérieuses, et qu'il ait contribué à faire surgir aussi dans cette partie du monde, pourtant si particulariste, un mouvement tendant à la défense économique continentale. La vision du « péril américain » ne date pas d'hier, car les origines du conti-

nentalisme américain remontent à 30 ans. Il eut une nouvelle reprise lorsque l'Angleterre commença à développer une politique impérialiste, et cette reprise fut encore plus sensible lorsque le continent asiatique parut se réveiller de sa longue léthargie, par suite du développement économique de l'Asie mineure, de la Mésopotamie et du Japon. Ce fut comme si la vieille Europe, qui avait été pendant tant de siècles la tranquille dominatrice des économies nationales des autres continents, qui seule possédait des colonies, qui était seule à fournir de marchandises et de capitaux le monde entier, avait senti sa domination absolue et ses intérêts les plus vitaux gravement menacés. Mais cette crainte n'était pas fondée. D'autre part, il faut reconnaître que le développement économique de nouveaux pays et de nouveaux continents est, en définitive, d'une utilité universelle. Et si le secrétaire d'Etat Lodze put prononcer aux Etats-Unis d'Amérique ces phrases superbes : « La guerre commerciale avec l'Europe..... ne peut se terminer que par la suprématie des Etats-Unis sur le monde entier », elles ne sont qu'une pompeuse exagération.

Il y a encore en Europe beaucoup d'hommes politiques et de savants qui se laissent entraîner par le courant des idées de mercantilisme protectionniste, et qui croient que, dans le commerce extérieur, il doit toujours y avoir une partie lésée, que le développement de n'importe quel pays étranger et toute augmentation de sa capacité économique doit inévitablement causer un dommage à l'économie nationale ; il y a des gens qui n'arrivent pas à se persuader que toute l'humanité a intérêt à ce que la civilisation, le développement intellectuel et économique se répandent le plus possible, parce que l'échange des produits du travail sera d'autant plus intense et d'autant plus utile que le degré de développement auquel arrivent les divers pays sera plus élevé et plus développé. Il n'est donc pas douteux, qu'avec le temps, on aura aussi en

Europe une conception plus objective de la situation économique européenne au point de vue de la politique continentale.

Examinons maintenant la manière dont la tendance à la politique continentale s'est développée peu à peu en Europe et quels sont les résultats qu'elle a obtenus jusqu'ici en ce qui concerne la défense contre le « péril américain ».

Le mérite d'avoir appelé les premiers l'attention sur le « péril américain » appartient en premier lieu aux français Molinari et Leroy-Beaulieu et à l'allemand Alexandre von Peez : ce dernier s'occupa largement de ce problème vers 1880 (1). Peut-être croyait-il pouvoir rappeler à la vie le continentalisme avec l'antithèse : « Europe contre Amérique », comme Frédéric List avait contribué à son époque à réaliser le nationalisme économique dans la politique douanière de l'Europe centrale, en se faisant le héraut du principe : « Allemagne contre Angleterre ».

Les précédents du continentalisme européen peuvent se résumer ainsi. Ce furent en premier lieu les produits agricoles de l'Union et des autres pays de l'Amérique qui, à cause de leur bas prix, éveillèrent une certaine inquiétude parmi les agriculteurs européens et qui donnèrent la première impulsion à la reprise du protectionnisme dans les Etats de l'Europe continentale vers 1870. Les économistes et les personnes s'occupant de

(1) A partir de cette époque, la littérature sur les rapports économiques entre l'Europe et l'Amérique devient de plus en plus vaste. Nous n'en exposerons ici, bien entendu, que les concepts fondamentaux. Si l'on veut de plus amples renseignements, on peut consulter : M. SCHIPPEL, *Amerika und die Handelsvertragspolitik*, 1905 ; L. GLIER, *Die Meistbegünstigunskausel*, Berlin, 1905 ; Le Mémoire du *Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereines in Oesterreich* (Association économique de l'Europe centrale pour l'Autriche) sur « l'Autriche-Hongrie et les Etat-Unis d'Amérique dans leurs rapports réciproques de politique commerciale » Vienne, 1907.

politique commerciale firent remarquer que les agriculteurs américains non seulement produisent à bas prix, mais qu'ils ont des services de transport excessivement bon marché ; il semblait donc qu'on ne pouvait combattre le danger dont on était menacé qu'en introduisant de nouveau les droits sur les produits agricoles ou en les haussant progressivement. Cependant les produits industriels de l'Amérique parurent bientôt aussi sur le marché européen et plus tard sur d'autres marchés, dont l'Europe avait eu jusqu'alors le monopole ; on devait donc rétablir également les droits industriels ou les augmenter. Mais en 1890 le *Mac-Kinley-Bill* éleva notablement les droits américains et porta ainsi un rude coup à plusieurs industries européennes s'occupant surtout d'exportation. La tendance hostile aux Etats-Unis atteignit alors l'extrême limite dans la politique commerciale européenne : on invoquait de tous les côtés une action défensive contre eux : tous les Etats européens auraient dû se mettre d'accord pour agir en commun. Il aurait été peut-être possible alors, étant donné la situation, d'exercer contre l'Amérique une action de politique douanière européenne dans le sens continental, car les sentiments de crainte et d'hostilité étaient très vifs et très répandus ; mais ils s'atténuèrent beaucoup dans la suite. D'ailleurs il ne pouvait en être autrement, du moment que l'Europe fait une exportation notable en Amérique malgré les droits américains élevés et que la concurrence américaine ne lui cause pas un grand dommage. Néanmoins, le « péril américain » servit de bouc expiatoire lorsqu'au commencement du xxe siècle, quand on remania les tarifs douaniers lors du renouvellement des traités de commerce des Etats de l'Europe centrale, les protectionnistes voulurent réaliser leurs aspirations. En effet, les produits de l'Amérique du Nord avaient également profité des droits conventionnels établis dans les traités de commerce conclus à partir de 1891, grâce à la clause de la nation la plus

favorisée ; ces produits pouvaient donc entrer avec une facilité relative sur le marché des Etats contractants. Ce ne fut cependant que la raison extérieure pour laquelle on introduisit dans les nouveaux tarifs des droits plus élevés, spécialement des droits minimum assez élevés sur les principales céréales (en Allemagne et en Autriche-Hongrie), et pour laquelle on mit de nouveau en discussion le projet d'une union européenne contre l'Amérique pour la défense économique de l'ancien continent.

Nous nous trouvons ici en présence d'une question qui a un intérêt particulier pour notre ouvrage : pourquoi les promoteurs de la tendance à la politique continentale ne réussirent-ils pas encore cette fois à grouper en une action commune les Etats de l'Europe ou du moins quelques-uns d'entre eux ?

Avant de répondre à cette question, il sera bon d'exposer brièvement les tentatives faites dans ce sens.

Tentatives d'une action continentale européenne.

Nous avons déjà dit quelques mots de l'activité de Molinari et de A. von Peez qui recommandaient de resserrer plus étroitement le lien douanier des Etats européens contre l'Amérique du nord. Des écrivains et des hommes politiques, se reportant à d'anciens projets, voulaient d'abord provoquer une union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, union qui fut tentée à plusieurs reprises durant le XIXe siècle, mais qui ne fut jamais réalisée. En effet, le Ministre du commerce d'Autriche von Bruck avait déjà cherché, pendant la période comprise entre 1851 et 1853 (1) à faire entrer l'Autriche dans

(1) Voir R. von DELBRUCK, *Lebenserinnerungen*, Leipzig, 1905, vol. I, p. 301 et suiv.

l'orbite de l'Union douanière allemande (*Deutscher Zollverein*). Plus tard, vers 1870, le député hongrois, G. von Baudissen mit le même plan en discussion. Les projets de F. M. Deliliers qui écrivit en 1852 un ouvrage sur l' « utilité d'une union douanière entre l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie » sont de date plus ancienne ; auparavant encore, en 1842, Léon Faucher avait chaudement recommandé une union douanière entre la France, la Belgique, la Suisse et l'Espagne. En 1900, la *Gesellschaft österr. Volkswirte* (Société des économistes autrichiens) organisa une grande enquête, à laquelle prirent part de nombreux industriels et commerçants, pour provoquer une alliance douanière et commerciale entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ; en 1901 Ad. Schaeffle se prononça aussi en faveur d'une union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ; en 1903 ce fut Wilh. Exner qui proposa une union économique entre les deux Etats (*Industrie-Allianz*), et ainsi de suite.

Mais le projet d'une union douanière entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne échoua surtout au début pour des raisons de haute politique et plus tard pour des motifs concernant la politique économique ; en effet, les deux Etats qui auraient dû constituer l'union avaient suivi deux voies différentes en matière de législation commerciale, industrielle et fiscale, et de plus leur développement économique avait pris également une orientation différente. Ajoutons que dans les deux Etats le nationalisme économique avait déjà tellement conquis l'opinion publique à l'époque de la conclusion des traités de commerce de 1891 et encore davantage à l'époque de leur renouvellement (1903-1906), qu'il ne fallait plus penser à un accord douanier entre les deux pays.

Plus tard, d'autres hommes politiques, voyant que l'on ne pouvait plus parler d'un rapprochement douanier entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne, cherchèrent à créer d'une autre manière, contre l'Amérique du nord, une action

basée sur la politique continentale. De hautes personnalités officielles, des hommes d'Etat éminents, tels que le chancelier allemand Caprivi se prononcèrent en faveur de ce projet ; ce dernier, dans un discours prononcé au Parlement (1er décembre 1891) fit observer que « le théâtre de l'histoire du monde s'étant considérablement élargi, les rapports de politique économique entre les Etats avaient pris des proportions différentes ; et que, par conséquent, si les Etats européens voulaient conserver leur position dans le monde, ils ne pouvaient le faire qu'en resserrant de plus en plus leurs liens réciproques ». Le comte Goluchowski, ministre des affaires étrangères d'Autriche-Hongrie, s'exprima aussi dans ce sens. En 1902, le député allemand Gothein (*Die Nation*, novembre 1902) écrivit en faveur d'un rapprochement douanier des Etats de l'Europe centrale et, en 1903, le député français Jaurès parla aussi d' « une alliance européenne pour le travail et pour la paix ». Luigi Luzzatti développa les mêmes idées (*Neue Freie Presse* du 15 novembre 1902) et proposa une conférence douanière européenne pour faciliter l'action des gouvernements en matière de politique commerciale, en présence des obstacles parlementaires et pour discuter au sujet d'une ligue défensive contre les États-Unis d'Amérique. De Martino proposa également la création d'un Comité international d'agitation pour former une ligue douanière européenne. Au Congrès agricole international, qui eut lieu à Rome en avril 1903, le député allemand comte Schwerin fit remarquer que les producteurs des pays européens devait nécessairement songer à prendre des mesures protectrices contre la concurrence de la production extra-européenne. J. Wolf s'occupa enfin de projets de politique douanière de ce genre et proposa une union douanière entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et les Etats des Balkans ; mais comprenant ensuite que son projet était impossible à réaliser, il se borna à proposer la constitution d'une « Association

économique de l'Europe centrale » (*Mittel-europäischer Wirtschaftsverein*), qui a pour but de s'occuper de tous les problèmes relatifs au trafic international (à l'exclusion de toute politique) dans l'intention de le simplifier et de le faciliter le plus possible. Mais nous en parlerons plus tard (v. chap. IX, § 7).

Les relations commerciales entre l'Europe centrale et les Etats-Unis.

Il semble toutefois que pour le moment, la tendance à la politique continentale de l'Europe contre l'Amérique du nord soit tombée dans l'oubli. Quant aux motifs pour lesquels tous les projets ont échoué, nous ferons observer qu'ils consistent en premier lieu dans la grande différence des conditions économiques des divers Etats européens, et surtout de ceux de l'Europe centrale ; la politique douanière éminemment protectionniste faite par ces Etats est la conséquence naturelle de cette situation. D'autre part, le protectionnisme national avait déjà établi des barrières douanières tellement élevées qu'on ne pouvait plus les relever ultérieurement, à moins que l'on ne voulût porter un coup dangereux à l'économie européenne. Mais en admettant qu'il soit possible d'en venir à une entente contre l'Amérique du nord entre les pays européens, ou même seulement entre les Etats de l'Europe centrale, sur le terrain de la politique douanière, elle n'aurait pas cependant une grande solidité : les pays européens sont obligés d'un côté d'importer en grande quantité des produits agricoles et des matières premières des Etats-Unis (et d'autres pays), d'autre part, ils fournissent à l'Amérique dans une mesure considérable et qui va toujours en augmentant des produits manufacturés et de valeur. Certainement la dépendance où se trouve l'Europe vis-à-vis de l'Amérique en ce qui concerne le besoin de matières premières ne

lui est guère favorable, et c'est pour cela qu'elle a tenté de s'émanciper, mais sans aucun résultat positif. Par conséquent, si l'Amérique du nord trouvait dans les pays européens un traitement douanier défavorable, elle pourrait facilement recourir à d'efficaces mesures de représailles sous forme de droits d'exportation sur les matières premières (coton, cuivre, etc.), droits qui devraient nécessairement être supportés par le pays importateur. Quant à l'importation que les Etats-Unis font en Europe, il ne faut pas oublier qu'elle consiste pour la plus grande partie en matières premières et en produits à demi fabriqués.

Nous exposons ici quelques-unes des données les plus intéressantes au sujet des relations commerciales entre les Etats de l'Europe centrale et les Etats-Unis d'Amérique.

1) *Marchandises importées des Etats-Unis par les Etats de l'Europe centrale.*

a) La valeur des marchandises importées des Etats-Unis par l'*Empire allemand* a été, en 1910, de 1.187 millions de marcks, dont :

Coton brut	397	millions de francs
Cuivre brut	160	»
Graisse de porc.	53	»
Huiles minérales	64	»
Allumettes	38	»
Tourteaux.	30	»
Tabac brut	8	»
Plomb brut	5	»
Peaux et fourrures . . .	66	»

Par contre il ne fut importé que pour 20 millions de marks de machines seulement et pour une somme très inférieure d'autres produits fabriqués.

b) La *Suisse* a importé en 1910 pour 68 millions de francs de produits américains, dont la majeure partie en matières premières, telles que :

Coton brut	25 millions de francs	
Pétrole	10	»
Peaux et fourrures	2	»
Cuivre	2	»

c) L'*Autriche-Hongrie* a importé de l'Amérique du Nord en 1910 pour 237 millions de couronnes dont :

Coton brut	139 millions de francs	
Cuivre.	32	»
Huiles minérales	2,7	»
Minéraux.	9	»
Peaux et fourrures	1	»

Parmi les produits industriels il n'y a de remarquable que l'importation des machines (7,2 millions de couronnes), d'outils (6,3 millions de couronnes) et de cuir travaillé (3,8 millions de couronnes) ; d'ailleurs, pour l'Autriche-Hongrie également ce n'est que dans de rares cas que l'on remarque une tendance à l'augmentation de l'exportation.

2) *Marchandises exportées aux Etats-Unis par les Etats de l'Europe centrale.*

L'exportation des Etats de l'Europe centrale dans l'Union de l'Amérique du Nord a été la suivante :

a) De l'*Empire allemand* :

Principaux articles exportés (en millions de marks)

	1900	1905	1910
Etoffes de coton	4,6	27,9	14,0
Jouets.	14,0	25,5	28,3
Tissus de coton tricotés	22,4	21,2	20,6
Etoffes de couleur	16,7	20,2	28,0
Autres étoffes de laine.	7,3	13,5	13,1
Gants de peau.	18,1	11,4	13,3
Chlorure de potassium.	9,3	12,4	26,2

b) De la *Suisse* :

L'exportation suisse dans l'Union de l'Amérique du Nord est en augmentation continuelle : elle était de 91,6 millions de francs en 1899, de 125 millions en 1905 et elle a atteint 144 millions en 1910 ; pendant cette dernière année elle a exporté :

Dentelles et broderies. . .	69	millions de francs
Tissus de soie.	12,3	»
Fromages	13,9	»
Montres.	7,3	»
Matières colorantes . . .	4,2	»

c) De l'*Autriche-Hongrie* :

L'exportation de l'Autriche-Hongrie fournit des chiffres beaucoup plus modestes ; il faut noter cependant que les données de la statistique austro-hongroise représentent un *minimum* inférieur à la réalité, parce que beaucoup de marchandises autrichiennes sont d'abord expédiées en France, en Allemagne et en Angleterre et exportées de là en Amérique ; la statistique commerciale donne par conséquent des indications inexactes sur le pays de provenance. Les données y relatives, d'après la statistique austro-hongroise, sont les suivantes :

Principaux articles exportés (en millions de couronnes)

	1899	1904	1905	1910
Sucre.	1,84	1,88	0,88	3,6
Houblon.	—	1,98	3,14	6,2
Tissus de lin	3,3	5,32	5,23	3,9
» laine	1,2	2,4	3,10	2,1
Linge blanc et Confections .	4,7	1,5	2'10	10,8
Verre et objets en verre . .	2,6	3,9	4,9	7,7
Porcelaines.	4,5	3,4	3,9	3,1

Il résulte d'une manière évidente de ce que nous avons exposé que l'Allemagne, l'Etat continental le plus intéressé aux relations commerciales avec l'Amérique, n'a aucune raison de changer son attitude favorable, au point de vue de la politique douanière, à l'Union de l'Amérique du nord. L'Allemagne a peut-être plus d'intérêts dans

l'exportation dans ce pays que dans l'exportation en Autriche-Hongrie ; en effet, elle a exporté en Autriche-Hongrie pour 453,7 millions de marks en 1900, pour 594,9 millions en 1905 et pour 821 millions en 1910 ; par contre elle a exporté en 1900 aux Etats-Unis pour 334,6 millions de marks seulement, mais en 1905 ce chiffre s'élevait à 543 millions et en 1910 à 633 millions. L'Amérique du nord, malgré ses droits élevés (1) représente donc pour l'Allemagne un marché susceptible d'une plus grande exploitation progressive que l'Autriche-Hongrie.

Mais l'Allemagne ne doit pas seulement considérer l'Amérique du nord au point de vue de l'exportation ; il lui convient d'user envers elle d'un traitement douanier bienveillant, parce que dans le cas contraire l'Union pourrait frapper son commerce extérieur en imposant des droits différentiels sur les marchandises transportées par des navires allemands. L'Allemagne a placé là-bas de gros capitaux et de plus elle a un tel courant migratoire vers cet Etat, que son intérêt n'est pas d'abandonner par amour pour le continentalisme l'attitude qu'elle a suivie jusqu'ici en ce qui concerne la politique douanière. Comme on le voit, le trafic réciproque en devenant plus intense a fait naître une communauté d'intérêts que l'on doit mettre tous ses soins à conserver.

Mais s'il n'y a pas un conflit d'intérêts dans les rapports commerciaux entre les Etats européens et l'Union de l'Amérique du Nord, on ne peut pas nier cependant que le formalisme des procédés douaniers des Etats-Unis présente de graves inconvénients. Il serait donc juste de demander à l'Union d'introduire des modifications à ce propos et d'en venir à un accord explicite et clair avec l'Europe au sujet des formalités douanières, de la protection de la désignation de provenance, de la nomination

(1) Au commencement de 1913 le nouveau Président Wilson a annoncé dans son message un abaissement considérable de nombreux droits d'importation.

d'un tribunal arbitral international pour résoudre les contestations douanières, comme cela a lieu dans les Etats européens pour leurs rapports réciproques et aussi dans certains Etats américains. Le premier congrès de l' « Association économique de l'Europe centrale » (Vienne, novembre 1906) prit justement une résolution dans ce sens. On pourra de plus en venir facilement à une diminution des droits d'importation, qui, aux Etats-Unis, sont tout à fait exagérés, si l'on accorde à l'Union le tarif conventionnel. L'abaissement de certains droits de l'Union qui sont très élevés serait non seulement favorable à l'exportation européenne, mais aussi à l'économie nationale de l'Union, parce qu'ainsi la puissance des trusts qui forment en Amérique un Etat dans l'Etat, pèserait moins sur les conditions économiques intérieures et les prix que l'on maintient élevés artificiellement sur le marché national subiraient certainement une baisse (1). Il convient donc même à l'Europe d'appuyer en Amérique le parti démocratique plutôt que le parti républicain, parce que le premier a une attitude résolue contre les trusts en faveur de la réforme douanière, c'est-à-dire qu'il suit une politique économique plus favorable au commerce européen. La politique du parti républicain est tout ce qu'il y a de plus nationale, impérialiste et protectionniste, celle des démocrates, au contraire, est nationale modérée et disposée à transiger dans les rapports internationaux.

Beaucoup craignent que la vieille Europe soit obligée de s'incliner un jour devant les jeunes forces de l'Amérique ou devant la puissance renaissante des peuples de race jaune; mais c'est une crainte semblable à celle du propriétaire qui sent le terrain lui manquer sous les pieds en pensant au collectivisme, ou de l'ouvrier qui voit sa ruine dans l'édification des fabriques. On craignait également autrefois que les gisements de charbon et les mines d'or ne s'épuisent.

(1) Voir la note de la page 386.

Si l'on examine objectivement les rapports entre l'Europe et l'Amérique, on voit que le danger est plutôt imaginaire.

§ 12. — *L'impérialisme.*

Le mot a été emprunté à la langue du peuple qui seul eut vraiment un *imperium* : le peuple romain. L'Empire romain fut vraiment une puissance qui domina sur le monde entier et aucune des dominations postérieures n'égala la domination romaine, au moins en ce qui regarde l'étendue du territoire. Ajourd'hui, cependant, le mot impérialisme n'a plus une signification politique, mais politique-économique. On entend désigner ainsi la tendance de certains Etats qui n'ont, il est vrai, aucune autorité politique directe sur d'autres Etats, mais qui, ayant une population très dense et très active, une forte production et un commerce extérieur bien développé, cherchent à se procurer des débouchés importants pour y déverser l'excédent de leur production et de leur population et à maintenir d'étroites relations commerciales et financières avec les principaux pays du monde, de manière à pouvoir, au moment opportun, faire entendre leur voix, lorsqu'il se présente des questions qui intéressent les rapports économiques internationaux.

Lorsque la population, la production et les capitaux se sont accrus dans le sein d'une économie nationale au delà d'une certaine limite naturelle, il est nécessaire, en prévision d'un développement économique ultérieur, d'adopter une sage politique visant à une augmentation de la domination territoriale et à la suprématie financière et commerciale. Les conditions indispensables pour l'application de cette politique dite *impérialiste* sont : un territoire national suffisamment étendu, une population assez nombreuse et bien douée de riches qualités individuelles, une production nationale ayant un développement suffisant tant du côté technique que du côté commercial, et enfin

une quantité suffisante de capitaux nationaux disponibles. Seuls les Etats qui se trouvent dans ces conditions peuvent penser à avoir une politique impérialiste, c'est-à-dire à s'imposer au monde, ou du moins à avoir la prétention d'avoir voix au chapitre dans tous les problèmes qui intéressent le monde entier.

Comme il est facile de le comprendre, cette politique est la source de nombreux conflits d'intérêts entre les puissances impérialistes ou entre ces dernières et les puissances plus faibles qui sont obligées d'en subir l'influence.

L'impérialisme n'est qu'une sorte de nationalisme, c'est-à-dire un protectionnisme nationaliste porté à l'excès, comme l'est le continentalisme. Mais tandis que ce dernier n'a eu jusqu'ici qu'un caractère défensif, celui-là a un caractère agressif ; cependant le continentalisme est aussi quelquefois un moyen d'arriver à un but impérialiste.

L'impérialisme britannique.

En Angleterre, au commencement du xx[e] siècle, un parti politique agissait très activement pour arriver à rétablir les droits de douane, c'est-à-dire à resserrer les liens qui unissent la mère patrie à ses colonies en ce qui touche la politique douanière. Tout le monde connaît les idées et les projets de l'homme d'Etat anglais, J. Chamberlain, relativement à une union douanière britannique et à l'impérialisme anglais. Il donna comme justification de ses propositions le danger dont étaient menacées la production et l'exportation anglaises par suite du développement économique pris par les autres Etats. Nous allons examiner cette tendance dans ses parties fondamentales, en en étudiant la portée au point de vue de la politique douanière.

On a beaucoup écrit sur ce sujet dans ces derniers

temps, et cela est naturel, parce que les Etats européens s'intéressent énormément à l'impérialisme britannique. Mais ici aussi la partie qui regarde la politique douanière a rarement été étudiée sans idées préconçues. Les libre-échangistes craignaient que le plan de Chamberlain ne portât à leurs théories un nouveau et rude coup et ils mirent bien en lumière les dangers qui menaçaient l'exportation européenne ; les protectionnistes, au contraire, saluèrent avec joie l'idée que la libre Angleterre allaient introduire elle aussi des droits de douane, et ils s'efforcèrent à leur tour de présenter comme une chose de très peu d'importance le dommage qui en dérivait pour l'Europe. Ce n'est que dans de rares occasions qu'on examina sans passion la partie concernant la politique douanière de l'impérialisme anglais, c'est-à-dire celle qui s'occupe réellement des intérêts et des besoins anglais, tandis que c'est la seule manière de poser scientifiquement le problème.

Chamberlain et ses partisans négligent une phase importante de l'évolution du mouvement économique international, ils ne tiennent pas compte du fait que beaucoup d'Etats arrivent, dans leur développement industriel, au point de saturation, que les industries tendent à se syndiquer, que les Etats qui étaient jusqu'ici purement agricoles et qui servaient de débouché aux Etats industriels déploient une politique des plus actives pour favoriser les industries. Indépendamment de la manière dont on peut les juger, ce sont des faits qui méritent d'être pris en une certaine considération et la Grande-Bretagne n'en éviterait pas les conséquences en adoptant le régime protectionniste. Elle réussirait bien à l'aide de l'introduction des droits à faire diminuer l'importation, mais les Etats frappés répondraient en élevant à leur tour les taux de leurs tarifs, de sorte que l'exportation anglaise perdrait au moins autant que ce qu'elle gagnerait sur le marché intérieur. Quoi qu'il en soit, le vrai progrès consiste plutôt à

perfectionner la production au moyen d'innovations techniques et d'en faire diminuer ainsi le prix, de manière à lancer sur les marchés des produits nouveaux et de meilleure qualité. C'est ainsi que l'on peut porter remède au défaut d'écoulement de la production traditionnelle, ce qui est la conséquence de l'industrialisation d'autres Etats, car ceux-ci, naturellement, absorbent d'abord la production nationale qui se trouve dans des conditions privilégiées sur leurs marchés respectifs et, plus ou moins, à l'abri de la concurrence.

Les anciens pays renommés pour leur développement industriel et pour leurs commerces ne doivent pas s'arrêter sur la voie du progrès : ils doivent aller de l'avant, produire de mieux en mieux, offrir des travaux plus finis, se spécialiser davantage et laisser aux Etats nouveaux ou moins développés leur succession dans la phase évolutive qu'ils ont désormais atteinte. Cette voie n'est certainement pas facile à suivre. Le perfectionnement de la production demande beaucoup d'ingéniosité de la part des personnes techniques, beaucoup d'intelligence de la part des entrepreneurs, et, en général, de grandes largeurs de vues et le risque de capitaux ; ce sont des choses que l'on ne peut pas créer avec la même facilité que celle avec laquelle on dresse une barrière douanière. Il ne faut pas un très grand effort, en effet, pour invoquer l'intervention de l'Etat, auquel recourent les classes économiquement faibles, la croyant une panacée, intervention que l'Etat accorde facilement lorsqu'elle a pour conséquence, comme dans le cas des droits de douane, une augmentation des revenus publics.

L'impérialisme britannique n'a pas seulement en soi des éléments de politique douanière, mais il en a aussi de politique coloniale ; car il tend à resserrer davantage les liens qui unissent la mère patrie à ses colonies, tant au point de vue économique que du côté politique et cela dans l'intérêt commun.

L'idée impérialiste a ainsi pour base un problème très intéressant de politique coloniale : est-il possible de maintenir l'union politique et économique de la métropole avec ses colonies et cela à quelles conditions, tandis que les colonies, de leur côté, tendent à se rendre politiquement et économiquement indépendantes d'après la loi de la différenciation ? Comme on le voit, il s'agit d'un problème essentiellement politique, qui, à son tour, est étroitement uni aux deux questions suivantes. D'où les colonies importent-elles une plus grande quantité de marchandises, de la Grande-Bretagne ou de l'extérieur? Et à qui vendent-elles leurs produits, à la mère patrie seulement ou à d'autres pays encore, et vendent-elles à ces derniers des quantités importantes ? Comment se concilie l'union douanière avec les intérêts économiques de la mère patrie et avec ceux de ses colonies ?

Des études très sérieuses ont donné comme résultat que la formation d'une union douanière comprenant tout l'empire britannique aurait les conséquences suivantes : *a*) l'exportation que la mère patrie fait d'objets manufacturés dans les Etats de l'Europe, de l'Asie et de l'Amérique en subirait un dommage, puisque ceux-ci répondraient aux droits britanniques en élevant les taux de leurs tarifs sur les produits venant d'Angleterre et éventuellement des autres parties de l'Empire, — d'autre part la mère patrie ne trouverait pas de sitôt sur le marché colonial l'écoulement de ses objets manufacturés destinés à des peuples d'une civilisation raffinée ; *b*) les denrées alimentaires subiraient en Angleterre une augmentation de prix sensible qui aurait comme conséquence une augmentation du prix de revient dans l'industrie anglaise ; *c*) les colonies pourraient bien pourvoir la mère patrie de denrées alimentaires, mais non des matières premières destinées à l'industrie — il suffit de penser au coton des Etats-Unis dont l'industrie anglaise la plus importante, celle de la fabrication des tissus de coton, a un besoin

absolu ; l'Union de l'Amérique du nord aurait recours à des mesures de représailles (droits d'exportation sur le coton, etc.), si ses produits avaient en Angleterre et dans les colonies britanniques un traitement douanier moins favorable ; *d*) les marchandises transportées par des navires anglais auraient dans les autres Etats un traitement douanier défavorable vis-à-vis de celles transportées par des navires d'une autre nationalité ; *e*) le développement commercial et industriel qui en est à ses débuts dans quelques parties des colonies, s'arrêterait ; *f*) l'harmonie qui, grâce à une sage politique, règne entre la mère patrie et les colonies, en ressentirait un choc des plus graves par suite des dommages économiques cités plus haut (1).

Ces motifs eurent probablement une influence décisive lorsqu'aux élections de 1905 le peuple anglais se déclara contraire à la politique douanière (fiscal policy) de Chamberlain ; il n'est pas impossible toutefois, qu'elle n'arrive plus tard à l'emporter. L'attitude toujours plus favorable que les Chambres de commerce de l'Angleterre ou celles des colonies prennent envers cette politique est des plus significatives. Leur Ve Congrès (Montréal, 1903) approuva une proposition d'après laquelle les relations économiques entre les différentes parties de l'Empire devaient être rendues plus intenses au moyen d'un traitement de faveur réciproque. Le VIe Congrès (Londres, 1906) non seulement fut du même avis, mais il recommanda au gouvernement de la mère patrie d'adopter une politique douanière de faveur (*preferential policy*), basée sur la réciprocité dans les rapports commerciaux respectifs ; le congrès considérait que le Royaume-Uni, les colonies et les autres territoires dépendants possèdent des ressources naturelles et des industries telles que leur développe-

(1) G. v. Schulze-Gaevernitz en vient à des conclusions semblables dans son ouvrage intitulé : *Britischer Imperialismus und englischer Freihandel zu Beginn des 20 Jahrhunderts*, Leipzig, 1906.

ment allant toujours en augmentant, elles suffisent pour pourvoir l'Empire de denrées alimentaires et pour satisfaire tous les autres besoins matériels de sa population. Le congrès exprima aussi l'espoir que, grâce à cette politique, on resserrerait les liens communs et que l'Empire britannique se délivrerait de la dépendance dans laquelle il se trouve vis-à-vis de l'étranger en ce qui concerne l'importation des comestibles et des matières premières. Beaucoup de Chambres de commerce, surtout celles qui représentent principalement les intérêts de l'industrie, approuvèrent cette résolution pour des raisons économiques, d'autres, au contraire, comme les Chambres canadiennes, en auront considéré surtout la portée politique. Les Chambres indiennes sont parmi celles qui votèrent contre, craignant que l'union douanière ne portât préjudice à leurs industries naissantes ; les Chambres australiennes s'abstinrent, ne voulant pas évidemment donner une signification politique à leur vote contraire.

La proposition que nous avons exposée ci-dessus a un point faible, puisque, tandis qu'elle affirme que l'empire se suffirait à lui-même, à condition d'adopter une politique douanière de faveur dans les rapports entre métropole et colonie, elle ne dit pas à quel prix s'élèveraient les denrées alimentaires et tous les autres produits, et dans combien de temps les pays faisant partie de l'Union douanière seraient à même de produire eux-mêmes le nécessaire pour satisfaire tous les besoins matériels de la population de l'Empire (même le coton, par exemple). De plus elle ne fait aucune allusion aux difficultés dans lesquelles se trouveraient l'exportation, la marine marchande britannique, etc., lorsque d'autres Etats répondraient par des mesures de représailles, ni aux dispositions éventuelles à prendre en prévision d'une situation de ce genre.

Il faut noter cependant que la politique impérialiste et protectionniste n'a pas fait un pas en avant dans ces der-

nières années : la tendance au maintien du système de politique douanière actuel s'est même accentuée.

Quelle que soit la voie que suivra à l'avenir la politique douanière britannique, il est indubitable qu'elle ne s'éloignera pas de la loi générale évolutive de la politique économique internationale ; de sorte que ce ne sera pas un retour au protectionnisme, mais un acheminement vers l'internationalisme. Car si l'union douanière de l'Empire britannique venait à se réaliser, il s'agirait d'un phénomène qui n'appartiendrait pas au protectionnisme nationaliste, mais à la politique impérialiste qui est un stade d'évolution entre le protectionnisme et l'internationalisme. (Voir pages 413-14).

§ 13. — *Politique coloniale.*

Les origines économiques et politiques de l'impérialisme sont, comme le démontre clairement l'exemple de l'Angleterre, dans la politique coloniale, dont les commencements remontent à plusieurs siècles. Pour bien la comprendre, il est nécessaire d'avoir des connaissances historiques que l'on rencontre difficilement dans les livres d'histoire ou de politique commerciale que l'on a ordinairement sous la main : d'autre part, on ne peut s'expliquer la situation du monde actuel qu'en se référant à des événements très lointains. Notre ouvrage est d'un caractère trop général pour que nous y donnions un exposé de l'histoire coloniale des différents Etats européens, mais nous pouvons y signaler les tendances évolutives les plus accentuées que l'on rencontre dans l'histoire et dans la politique coloniale : cela servira à mieux faire comprendre l'impérialisme et la politique économique internationale (1).

(1) Pour les lecteurs qui désirent des renseignements plus détaillés, nous citerons les publications suivantes : ALEXANDER SUPAN, *Die territoriale Entwicklung der europäischen Kolonien.* Gotha,

Expliquons d'abord quelques concepts fondamentaux. Les principaux auteurs qui ont traité scientifiquement de politique coloniale, sont G. Roscher, Hübbe-Schleiden, Fabri, Schäffle, von Stengel, Hasse, etc. Schäffle définit ainsi la *colonisation* : « le développement apporté à un peuple par une civilisation étrangère supérieure, au moyen de l'immigration ». Bien que Hasse ait raison dans quelques cas lorsqu'il dit que la colonisation ne fait que « recommencer sur un sol nouveau l'évolution qui s'est produite dans la mère patrie », nous préférons l'autre définition qu'il en donne, parce qu'elle est plus précise et d'après laquelle la colonisation est « l'extension territoriale de la puissance économique d'un Etat au delà de ses frontières politiques » ou bien, exprimée démographiquement, « l'extension de la population d'un Etat, et de la puissance et de la sphère d'activité de cette population au delà de ses limites actuelles ».

Il est évident que Schäffle tient trop compte de la mission civilisatrice de la colonisation, tandis qu'il s'agit surtout d'un problème de politique démographique, économique et capitaliste ; Roscher a déjà noté que les causes principales de la colonisation doivent être recherchées dans la surabondance de la population et des capitaux. Schäffle parle aussi de mécontentement politique et d'enthousiasme religieux comme de causes de colonisation, mais ces phénomènes ont eu une importance politique plutôt qu'une importance économique directe.

La colonisation a été plusieurs fois un phénomène secondaire, une conséquence indirecte d'explorations hardies faites par des particuliers, de voyages d'aventure. Dans ce cas les gouvernements ne sont intervenus que pour accorder aux explorateurs leur appui moral et des sub-

1906 ; Ernest Hasse, *Kolonien un Kolonialpolitik*, paru dans l'*Handwörterbuch der Staatswissenschaften* ; Marcel Dubois, Auguste Terrier, *Un siecle d'expansion coloniale. 1800-1900*. Paris, Challamel.

ventions matérielles ; mais ils provoquèrent plus tard la formation de grandes compagnies commerciales, auxquelles furent concédées l'exploitation exclusive des territoires qu'ils allaient occuper, ou bien les Etats eux-mêmes s'emparèrent par les armes d'un nouveau territoire sur lequel ils avaient déjà jeté les yeux depuis longtemps. La *politique coloniale* est donc l'ensemble des mesures que les pays d'origine (européens) mettent en action pour acquérir, s'assurer et défendre contre des tiers des possessions d'outre-mer (extra-européennes). Un territoire ne devient colonie que lorsque la mère patrie le prend sous sa dépendance, d'après les règles du droit international, et qu'il reste tel. Les simples possessions, protectorats et ce que l'on appelle les sphères d'influence ou d'intérêts sont une forme imparfaite des colonies et quelquefois un stade préparatoire de leur formation.

La colonisation n'a pas suivi un mouvement évolutif uniforme, de sorte que l'on ne peut pas établir de classifications générales, comme certains auteurs le voudraient. Théoriquement et au point de vue historique on peut admettre une division des colonies en catégories d'après leur mode de formation (par exemple, colonies de conquête, colonies commerciales, colonies agricoles, colonies de culture ou de plantation, colonies pénales) ou d'après les relations politiques qu'elles ont avec la mère patrie. Cependant ces classifications ont peu d'importance au point de vue économique, parce qu'une même colonie peut très bien être comprise dans plusieurs catégories, soit par sa nature soit à cause des phases à travers lesquelles elle est passée ; ou bien il arrive que la possession coloniale d'une nation est formée des éléments les plus hétérogènes, de sorte qu'on ne peut la comprendre, dans son ensemble, dans une seule catégorie.

Il n'y a pour l'économie mondiale qu'une seule classification importante qui se rattache à l'évolution suivie par la politique internationale : nous voulons parler du pas-

sage du mercantilisme à la tendance libre-échangiste survenue entre la fin du XVIII[e] siècle et le commencement du XIX[e] ; ce passage a été accompagné d'un changement qui s'est produit dans la politique coloniale. Au XVIII[e] siècle, en effet, florissait ce qu'on appelait le « système colonial », d'après lequel les possessions d'outre-mer devaient être étroitement liées à la mère patrie et être exploitées à son seul avantage (système de la colonie directe) : au XIX[e] siècle ce dernier système fut remplacé par le système de la colonisation libre, d'abord seulement pour quelques pays très experts en choses coloniales, et plus tard, presque partout. La lutte pour l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique (1774-1783) et ensuite celle pour l'indépendance de l'Amérique latine (1824-1826) eurent une influence décisive sur la nouvelle orientation de la politique coloniale.

La Grande-Bretagne, qui ne devint une grande puissance coloniale que relativement tard, et qui, soit pour cette raison, soit pour ses aptitudes spéciales de puissance commerciale et maritime, sut éviter les erreurs commises par les autres peuples dans le développement de leur politique coloniale, prit une position directrice dans le nouveau cycle que traversait l'économie mondiale : en 1864 elle abolit les droits sur les céréales ; les derniers restes du fameux Acte de navigation de Cromwell avaient disparu en 1851. A cette époque les colonies anglaises obtinrent une constitution et quelques-unes l'autonomie.

*
* *

Il est intéressant de connaître les étapes de ce mouvement évolutif de la politique coloniale et la manière dont les divers Etats arrivèrent à leur puissance coloniale actuelle.

La lutte des Etats européens pour s'assurer des posses-

sions d'outre-mer remonte à 400 ans environ ; il n'y en a presqu'aucune qui n'ait changé plusieurs fois de maître pendant cette période. Depuis quatre siècles la population européenne se déverse avec un courant tantôt plus fort, tantôt plus faible, sur les autres continents. La race blanche s'est répandue sur une grande partie de la terre : la culture européenne pénétra complètement dans deux continents, l'Amérique et l'Australie ; elle a rencontré plus de résistance en Afrique, mais là aussi l'Europe s'est superbement imposée ; en Asie, les puissances européennes possèdent bien de grands territoires, mais la race jaune s'est opposée avec succès à toute tentative de colonisation, elle fait d'ailleurs elle-même une politique d'expansion.

L'œuvre de colonisation accomplie par les peuples de race blanche s'est développée en général de la manière suivante : on fonda d'abord des *colonies d'indigènes* (Eingeborenenkolonien) qui se transformèrent souvent en *colonies mixtes* (Mischkolonien), et enfin dans la plupart des cas elles prirent la forme de *colonies d'immigration* ou *de peuplement* (Einwandererkolonien) (Supan). Quant à la méthode de colonisation, il faut noter que l'on commença presque toujours par la conquête à main armée et un peu par le brigandage.

Mais l'expérience et la nécessité enseignèrent aux colonisateurs à employer des méthodes plus rationnelles, c'est-à-dire à civiliser les indigènes. Et c'est précisément en cela que consiste le droit de colonisation : l'Etat colonisateur a le droit de soumettre une population d'indigènes sauvages ou à demi barbares, lorsqu'il est à même d'accomplir une œuvre de civilisation. L'histoire enseigne que plus un Etat sut mettre d'habileté à accomplir cette œuvre, plus son action colonisatrice eut de consistance et de durée. Toutefois, beaucoup de tribus semblent réfractaires à la civilisation. « Les Peaux-Rouges, les Australiens, les Hottentots, les Maoris, étaient des dissipa-

teurs qui vivaient au jour le jour et qui laissaient improductives les richesses de leurs territoires ; s'ils furent soumis par des peuples plus actifs, ils le méritèrent » (Supan).

L'histoire des colonies européennes donne un tableau fidèle de la pénétration progressive dans des territoires d'abord fermés (pénétration de caractère surtout démographique), pénétration qui a été le facteur principal du développement des relations économiques internationales et de l'extension de la culture occidentale. La colônisation ne doit pas être considérée à un point de vue unilatéral, c'est-à-dire comme un phénomène purement économique ou purement politique ; il s'agit, au contraire, d'un phénomène économique, politique, démographique et de progrès social tout à la fois, avec la prédominance, nous n'en disconvenons pas, de l'un ou de l'autre de ces éléments, selon les cas.

On peut distinguer dans l'histoire de la colonisation européenne deux points principaux, qui coïncident chronologiquement avec deux orientations différentes de la politique économique internationale : la découverte de l'Amérique, et la sécession des colonies anglaises de l'Amérique du nord de la mère patrie. Le premier de ces deux événements coïncide avec l'apparition du système mercantile, le second se produisit à l'époque où se forma l'école libre-échangiste.

C'est, en effet, de l'époque où Christophe Colomb toucha pour la première fois le sol américain (12 octobre 1492) que commence cette période dans laquelle la colonisation, quittant la mer Méditerranée et les eaux de l'Amérique du Nord, vise à attirer aussi dans son orbite d'autres continents. Il est vrai qu'on peut parler de colonies et de colonisation même avant le xve siècle ; la Norvège, par exemple, colonisa déjà l'Islande l'an 875 après Jésus-Christ ; mais il s'agissait de colonisation continentale et non de cette colonisation ayant un caractère économique

mondial, dont les commencements datent seulement de 1494. Supan, que nous suivons substantiellement dans cet exposé, divise l'histoire de la colonisation en cinq périodes dont nous retracerons ici les caractères fondamentaux.

Dans la première période (1492-1598), ou période *hispano-portugaise*, l'Espagne s'installa définitivement dans les Indes occidentales et sur la côte orientale du continent américain ; le Portugal dans les Indes orientales et dans l'Afrique septentrionale. On dut déjà procéder pour la première fois en 1493 à une délimitation des sphères d'intérêts des pays colonisateurs. Le pape Alexandre VI est le premier juge arbitral qui ait été appelé à se prononcer sur des questions concernant l'économie mondiale ; c'est lui qui fixa la ligne de démarcation entre les deux Empires espagnol et portugais. Mais les conflits des deux puissances, dont la politique impérialiste avait un même but ne furent pas toujours résolus d'une manière aussi pacifique ; toutefois la tendance à résoudre les conflits internationaux au moyen d'un jugement arbitral plutôt que par la guerre s'affirma hautement dans la politique économique, surtout vers la fin du XIXe siècle.

Vient ensuite l'intéressante période *hollandaise* (1598-1670), qui offre un intérêt particulier, en ce sens qu'un Etat relativement petit comme la Hollande sut conquérir de grandes et de nombreuses colonies ; et que cet Etat maintient encore aujourd'hui sa domination coloniale, tandis que l'Espagne, qui était cependant un grand Empire, vit se détacher l'une après l'autre presque toutes ses colonies. C'est pendant cette période qu'ont lieu les luttes pour la conquête de l'Inde orientale, le pays dont le sol renferme des trésors incommensurables et qui est parsemé des souvenirs d'une grande civilisation disparue : la Hollande et l'Angleterre attaquent ensemble le Portugal ; l'Angleterre acquiert des possessions coloniales en Amérique ; la France s'empare de ses premières colonies importantes. La Hollande, l'Angleterre, la France concèdent

des privilèges spéciaux à des compagnies commerciales, afin qu'elles puissent marcher à la conquête de nouveaux territoires pour les exploiter et leur imposer leur domination. Mais la puissance coloniale portugaise est déjà presque détruite à cette époque dans les Indes orientales ; la Hollande éprouve également quelques pertes.

Ici commence la troisième période dénommée *période franco-britannique* (1670-1783). Les Français conquièrent des territoires dans l'Inde, dans l'Amérique centrale et dans l'Amérique du Nord ; le colbertisme donne ses fruits, même dans le milieu de la politique coloniale. Mais les Anglais commencent déjà à cette époque à gagner du terrain et préparent leurs grandes conquêtes dans l'Inde et dans l'Asie orientale. C'est aussi à cette époque que la Russie s'empare de l'Asie septentrionale (Sibérie). C'est alors également que les terres situées dans les mers australes éveillent pour la première fois l'intérêt de l'Europe.

Vers la fin de cette période de grands événements se préparent : la guerre pour l'indépendance des colonies anglaises dans l'Amérique du Nord pose les premières bases du continentalisme américain et de la formation d'une nouvelle puissance, dont l'importance se fera sentir dans le monde entier. C'est pourquoi la période suivante est appelée *période anglo-américaine* (1783-1876) ; elle est surtout caractérisée par le conflit entre la France et l'Angleterre dans leurs visées pour l'hégémonie économique, conflit qui se termine par la victoire de l'Angleterre, lorsque la France lui cède le Canada et se défait de la Louisiane, ce territoire fertile sur le Missouri, en le vendant pour une somme des plus minimes au nouvel Etat qui venait de se former, à l'Union de l'Amérique du nord. L'Angleterre s'avance dans l'Inde orientale et vers l'Indo-Chine, elle s'empare des territoires et des océans australiens, et elle pénètre en Afrique par des voies convergentes. Elle prend possession, en même temps, des

principaux ports et des principales routes du commerce mondial. Les Etats-Unis d'Amérique, dans une atmosphère de liberté et d'indépendance, se développent rapidement, acquièrent une importance de plus en plus grande dans l'économie mondiale et, conscients de leur force, ils proclament la doctrine de Monroe. L'Amérique latine se rend indépendante et constitue plusieurs Etats autonomes. L'Asie orientale (la Chine, le Japon, l'Archipel Malais) s'ouvre elle aussi peu à peu à la vie moderne. L'opposition entre les deux Etats qui ont les possessions les plus importantes en Asie, la Russie et l'Angleterre, prend une forme concrète et a pour conséquence de nombreux conflits pour la délimitation des frontières.

Dans la dernière période, de 1876 à nos jours, de nouvelles puissances coloniales entrent sur la scène de la politique mondiale ; la Belgique qui assume le protectorat de l'Etat indépendant du Congo, l'Italie qui conquiert des territoires en Afrique, l'Empire allemand qui s'établit en Afrique et en Asie. La répartition de l'Afrique devient un des graves problèmes de la politique coloniale européenne de même que la répartition de la mer australe ; à la même époque éclate la *lutte pour le Nil* ; dans l'Afrique méridionale, l'Angleterre resserre de plus en plus les liens qui l'unissent à ses possessions coloniales ; dans l'Afrique du Nord le Maroc est internationalisé, pour passer plus tard sous le protectorat de la France ; en attendant l'Egypte reste toujours entre les mains de l'Angleterre. L'Asie devient une cause de conflits entre les puissances européennes, parce que le Japon qui, grâce à l'assimilation de la culture européenne, est devenu avec une rapidité admirable un Etat éminemment moderne, commence lui aussi à faire une politique d'expansion, provoque ainsi la guerre russo-japonaise et met un frein à la pénétration européenne dans l'Asie orientale ; les Etats-Unis se constituent avec la conquête des Philippines une base d'opération très importante pour développer leur politique dans l'Asie

orientale, et, avec le Japon, ils font bonne garde dans l'Océan Pacifique ; le colosse chinois commence à se réveiller... l'Asie orientale cesse d'être un champ de conquête coloniale pour les pays européens.

La situation relative à la politique économique, au point de vue des intérêts du monde entier, se présente actuellement ainsi : l'Angleterre garde toujours sa grande supériorité commerciale et coloniale sur tous les autres Etats du monde ; à côté d'elle, les Etats-Unis d'Amérique et l'Empire allemand sont devenus des puissances commerciales d'une importance mondiale, tandis que la Russie, qui ne leur est inférieure ni pour l'étendue de son territoire ni pour le nombre de ses habitants, se débat au milieu de graves crises politiques ; la France garde difficilement sa position commerciale, mais elle occupe toujours le second rang avec son empire colonial, qu'elle vient d'augmenter par le protectorat du Maroc ; l'Italie élargit ses possessions coloniales en conquérant la Tripolitaine et la Cyrénaïque. Il se produit ainsi en Afrique un processus de colonisation, de répartition et d'internationalisation qui, tôt ou tard, s'étendra également aux restes de l'Empire ottoman, à la Perse et à d'autres Etats qui se trouvent dans une situation analogue ; l'Asie orientale devient le centre intellectuel et économique des aspirations continentales et de l'expansion coloniale (1). Le partage du monde est donc, on peut le dire, un fait accompli ; il n'y a presque plus de territoires à conquérir ; il ne pourra se produire que des déplacements de frontières. Voici quelle devrait être actuellement la tâche de la politique mondiale : de même qu'en 1815 on imagina l'*équilibre européen*, qui devint le principal étai de la politique de tous les Etats de l'ancien continent, il serait nécessaire de trouver maintenant l'*équilibre mondial*. C'est-à-dire qu'il faudrait délimiter

(1) Voir Henri Labroue, *L'impérialisme japonais*, Paris, 1911, C. Delagrave.

les sphères d'intérêts et d'influence des grands Etats dans tous les continents, au moyen d'accords internationaux, et soumettre tout projet de changement à l'approbation d'une Assemblée internationale reconnue. Une sage politique, telle que nous venons de l'indiquer, conduit à la pénétration pacifique, à l'internationalisation, au principe de la porte ouverte, à l'entente internationale, à la communauté d'intérêts. Cette politique laisserait toutefois un champ suffisant à l'expansion économique et civilisatrice des Etats les plus développés.

§ 14. — *Internationalisation dans la politique économique.*

Lorsqu'une économie nationale très développée vise à étendre son système d'intérêts à un nombre toujours plus grand de pays, en les attirant dans l'orbite de son influence politique et économique, cette tendance impérialiste donne en partie une explication de la tendance internationaliste.

Mais l'impérialisme fait naître de graves conflits internationaux, lorsque deux ou plusieurs grandes puissances jettent ensemble les yeux sur un territoire pour le gagner à leur influence politique ou économique. Cette rivalité d'intérêts économiques entre les puissances relativement à un troisième pays (1) a entraîné plus d'une fois

(1) Nous en avons un exemple d'une grande actualité en Chine, où les Etats-Unis, la Russie, l'Angleterre, la France, l'Allemagne, le Japon se sont formés de vastes sphères d'influence appuyées sur des bases navales. Les Etats-Unis d'Amérique ont assumé en quelque manière *de jure proprio* la tutelle de l'intégrité territoriale de l'Empire chinois. Il en est de même de la Perse ; la prépondérance que les Etats-Unis tâchent d'y acquérir éveilla la mauvaise humeur de la Russie ; ce qui provoqua entre ces deux puissances un conflit qui donna lieu à une vive lutte diplomatique [N. d. T.]

à la forme la plus violente de conflit international, à la guerre. D'autre part, la nécessité de l'entente internationale et le principe de la communauté d'intérêts se sont également imposés dans le milieu même de la politique impérialiste. C'est ainsi que les parties en conflit, au lieu d'en chercher la solution dans la force des armes, en viennent à une entente par des voies pacifiques : c'est alors que nous voyons deux ou plusieurs grandes puissances concurrentes se mettre d'accord pour agir en commun dans l'intention de faire pénétrer la civilisation dans un pays que chacune aurait voulu avoir exclusivement pour soi. On nomme une Commission mixte pour l'administration, la juridiction, les finances et même le service de police dans le territoire à civiliser, en d'autres termes c'est le phénomène appelé « internationalisation » des Etats arriérés qui se produit. Nous rappellerons, pour citer un exemple, les *tribunaux mixtes* en Turquie (1846), en Egypte (1867), qui exercent la juridiction civile dans les relations entre indigènes et étrangers ou entre étrangers, et qui ont aussi, en partie, des fonctions judiciaires de caractère pénal.

Les Commissions internationales pour le contrôle des finances de certains Etats sont plus importantes encore. C'est ainsi que la Dette publique de la Turquie est administrée par une Commission internationale *ad hoc*; en Egypte l'administration des Finances, de même que celle des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie est placée, depuis 1876, sous le contrôle d'une Commission internationale ; l'administration financière de la Grèce est soumise aussi depuis 1898 à un contrôle analogue.

On alla plus loin avec l'internationalisation du Maroc, telle qu'elle fut délibérée par la Conférence d'Algésiras (7 avril 1906), et dont les effets furent modifiés par le récent accord franco-allemand. A Algésiras, les Etats en étaient venus à une entente sur l'organisation administrative

à donner au Maroc : administration financière et douanière, organisation de la police, surveillance de la contrebande, concession d'une Banque d'Etat marocaine, emplois et travaux publics, tout aurait dû être réglé par les puissances intéressées. Effectivement toute l'administration publique d'un Etat avait été placée sous le contrôle et l'influence d'autres Etats,

Mais l'acte d'Algésiras n'avait créé qu'une situation provisoire : la France qui visait à arrondir son empire africain, ne se résignait pas à renoncer à ses aspirations et au résultat auquel tendait depuis longtemps la politique coloniale française et qui devait en être le couronnement. D'autre part l'Allemagne voyait dans l'action de la France au Maroc une atteinte à l'accord d'Algésiras et une menace pour ses intérêts économiques. C'est la raison pour laquelle les deux puissances, après de laborieux pourparlers, en vinrent à l'accord du 4 novembre 1911 qui annule de fait l'Acte d'Algésiras en créant au Maroc une situation tout à fait nouvelle. Le Maroc devient protectorat français ; son indépendance n'est que nominale puisqu'on reconnaît à la France pleine liberté d'action, pourvu que l'égalité économique de toutes les nations soit sauvegardée dans la réorganisation administrative, financière et économique du Maroc.

« La France, est-il dit dans le traité franco-allemand, pourra prêter son assistance au gouvernement marocain pour l'introduction de toutes les réformes administratives, judiciaires, économiques, financières et militaires dont il aura besoin, comme aussi pour tous les règlements nouveaux et modifications aux règlements existants que ces réformes comportent. » L'art. 2 autorise la France à procéder aux occupations militaires qu'elle estime opportunes ; l'art. 3 stipule que le représentant de la France à Fez servira d'intermédiaire entre le sultan et les pays étrangers.

Le traitement d'égalité économique qui doit être ga-

ranti par la France à tous les étrangers est précisément défini dans les articles 4 et 7 de la Convention du 4 novembre : « Le Gouvernement français déclare que fermement attaché au principe de la liberté commerciale au Maroc, il ne se prêtera à aucune inégalité pas plus dans l'établissement des droits de douane, impôts et autres taxes que dans l'établissement des tarifs de transport par voie ferrée, de navigation... et notamment dans toutes les question de transit... Il s'emploiera également... afin d'empêcher tout traitement différentiel entre les ressortissants aux diverses puissances ; il s'opposera notamment à toute mesure... qui pourrait mettre en état d'infériorité les marchandises d'une puissance (art. 4). Le Gouvernement de la République Française s'engage à veiller à ce que les travaux et fournitures nécessités par les constructions éventuelles de routes, chemins de fer, ports, télégraphes, etc... soient octroyés par le Gouvernement marocain suivant les règles de l'adjudication » (art. 7).

Le 30 mars 1912, le sultan alors au pouvoir, Moulaï Hafid, a signé le traité qui institue au Maroc le protectorat français. Ainsi se termina un épisode colonial qui aurait pu avoir une fin moins heureuse et moins rapide. La signature de la convention de protectorat n'est d'ailleurs qu'une formalité. En fait, Moulaï Hafid avait déjà reconnu le protectorat français en donnant — le premier d'entre tous les souverains — son adhésion à l'accord franco-allemand du 4 novembre 1911. Cette convention appelée à régler désormais les rapports de la France et du Maroc s'inspire, dans ses grandes lignes, d'une part du traité du Bardo (qui sert de base au régime tunisien) et, d'autre part, de l'accord franco-allemand du 4 novembre.

Une autre tâche incombe aux Etats qui interviennent dans les affaires intérieures d'un pays dont l'administration est défectueuse et dans lequel se trouvent de grands intérêts internationaux, c'est la protection de la personne,

de la propriété et des intérêts professionnels des étrangers. Plusieurs Etats organisent, d'un commun accord, dans ce but, un service de police (gendarmerie internationale).

Quant aux tribunaux internationaux ou mixtes, ils ne sont pas autre chose que l'internationalisation de la juridiction.

On éprouva aussi la nécessité d'internationaliser, dans des pays dont la civilisation est en retard, d'autres branches de l'administration, telles que la construction des routes, des ports, des chemins de fer et leur exploitation, la construction et l'entretien des ports, l'organisation de la douane, etc.

Ces phénomènes d'internationalisation trouvent leur justification dans le fait qu'il y a des Etats en formation qui ne sont pas à même d'effectuer par eux-mêmes les réformes économiques et financières qui sont une vraie nécessité pour les intérêts des Etats civilisés. Ces intérêts concernent aussi bien les personnes que les choses : les Etats civilisés ont un grand nombre de sujets établis dans des pays à demi barbares ; leur vie, leurs propriétés et leurs intérêts demandent une protection continuelle. Ajoutons que ces pays ont, en général, un terrain très fertile et possèdent de grands trésors miniers, dont l'exploitation est dans l'intérêt des pays civilisés, qui y trouvent un excellent emploi de capitaux et de main-d'œuvre. Que l'on note aussi que l'offre plus considérable sur le marché de produits provenant de pays non encore exploités favorise l'abaissement des prix ou empêche qu'ils ne haussent davantage. De plus, il est dans l'intérêt de tous les Etats civilisés que les pays barbares ou à demi barbares se développent le plus rapidement possible, afin que les différences actuelles de culture et de capacité économique s'atténuent le plus possible et contribuent ainsi à éliminer les causes qui font naître les conflits internationaux.

Il y a eu à ce point de vue un grand progrès dans le

fait que les conflits qui surgissent entre les grandes puissances par suite de leurs désirs d'expansion coloniale sont résolus de plus en plus rarement par les armes, car d'habitude on a recours à l'accord international. Considéré sous cet aspect, l'impérialisme porte en soi les germes de l'internationalisme, vers lequel il entraîne logiquement, dans son développement évolutif.

CHAPITRE IX

INTERNATIONALISME OU SYSTÈME DES ENTENTES INTERNATIONALES

A) Les actes d'entente internationale.

§ 1. — *Introduction.*

L'expression « internationalisme » rappellera peut-être à certaines personnes des souvenirs plutôt désagréables. En effet, pour beaucoup, outre sa signification originaire, le mot « international » renferme l'idée d'indifférence nationale, et s'applique aux « sans patrie » modernes. Il est inutile de dire que nous employons ce terme dans le sens étymologiquement exact du mot. D'ailleurs, il est adopté par des institutions officielles ou privées qui n'ont rien de commun avec la signification dérivée dont nous avons parlé. L'Institut International d'Agriculture, par exemple (v. § 14), est une organisation internationale, et non seulement elle n'est pas en opposition avec les intérêts des Etats qui y adhèrent, mais elle les favorise dans les limites de l'action qui lui a été attribuée. On peut en dire autant des Congrès internationaux.

Lorsque quelqu'un soutient l'utilité de l'internationalisation du droit relatif au mouvement économique international, l'utilité de résoudre par voie arbitrale les conflits entre les Etats, etc., on lui oppose le principe de la souveraineté de l'Etat : le principe de l'internationali-

sation est, dit-on, une fort bonne chose, mais d'autre part, les Etats ne peuvent pas tolérer de limitations à l'exercice de leur souveraineté. Cela signifie qu'on ignore la vraie nature de l'internationalisme. Mais si l'on a étudié le mouvement de l'évolution de l'histoire, on ne s'étonnera pas de constater des malentendus de ce genre. On comprendra également, après avoir lu les chapitres précédents de notre ouvrage quelles sont les causes qui entravent l'internationalisme, entendu comme principe qui devrait donner l'orientation à la politique économique internationale. En effet, bien que les relations économiques du monde entier tendent avec insistance à l'internationalisation, c'est-à-dire à appliquer le principe de la communauté d'intérêts, cependant la conception opposée, qui favorise le particularisme et qui répond à des stades d'évolution déjà franchis, est bien loin de disparaître ; elle est même encore vivante et agissante et détermine toujours la direction de la politique internationale.

Les doctrines arriérées de la politique économique encore en action sont les restes des stades évolutifs précédents. En général, ce sont les idées qui proviennent d'une époque plus éloignée qui ont actuellement un *minimum* d'influence ; les idées, les opinions qui remontent à une époque plus récente agissent avec une plus grande efficacité ; et à leur tour, les principes qui sont le résultat du dernier stade d'évolution, agissent avec un *maximum* d'efficacité ; plus le temps auquel remonte une maxime, un principe de politique économique est éloigné, plus le souvenir en est confus et s'évapore dans les époques postérieures, et plus échappe le lien qui unissait cette maxime, ce principe et les faits économiques qui les déterminèrent.

Ce que nous venons de dire donne une idée de la manière dont se modifie petit à petit l'influence que les principes ou les systèmes de politique économique exercent sur les opinions et sur les actions des individus. On com-

prend aussi pourquoi et comment un principe plus ancien réagit contre les principes qui lui succèdent, surtout contre celui qui le remplace immédiatement. Tout nouveau système de la politique économique internationale n'est pas seulement une réaction contre un système précédent, mais le nouveau système lui-même réagit à son tour contre toute innovation.

Ce processus se réalise surtout pour le principe de politique économique le plus récent dans l'ordre du temps : l'internationalisme. Son application pratique est entravée d'abord par la vieille idée, nous dirions même l'idée presque préhistorique, de l'infériorité et du caractère nuisible de tout ce qui est étranger ; puis par les restes des théories du système monétaire et mercantile, qui sont encore enracinées, par tradition héréditaire, dans le cerveau de beaucoup de contemporains (par exemple, la croyance que la situation économique d'un pays n'est favorable que lorsque les exportations dépassent les importations) ; enfin par les maximes du nationalisme économique encore en vigueur.

La physiocratie et le « système industriel » (1), dans ce qui reste encore en eux de vitalité et d'activité, favorisent seuls le principe de l'internationalisme. Mais il faut noter que tous les partisans des systèmes passés (mercantilisme, physiocratie, nationalisme, etc.) ont considéré leurs théories respectives comme un principe de politique économique d'une valeur absolue, tandis que dans cet ouvrage, comme nous l'avons dit plusieurs fois, toutes les théories, tous les systèmes sont considérés comme autant de phases d'évolution auxquels nous n'attribuons pour cette raison qu'une valeur *relative*. Le continentalisme et l'impérialisme présentent sous certains aspects

(1) Quelques auteurs d'une époque assez éloignée désignent par *Industriesystem* la doctrine de Smith par opposition à l'*Agrikultursystem* des physiocrates [N. d. T].

des tendances favorables à l'internationalisme, tandis qu'à d'autres points de vue ils l'entravent : ils sont en même temps, d'une part une application partielle de l'internationalisme, de l'autre des formes d'un nationalisme économique poussé à l'excès. Et cela constitue un stade intermédiaire, très important au point de vue de l'histoire évolutionniste, entre deux pôles opposés : la politique économique nationaliste et la politique économique internationaliste.

§ 2. — *Communauté d'intérêts dans les relations économiques internationales.*

Il ne faut pas entendre par « communauté d'intérêts », dans un sens général, ce que Leibnitz a appelé des harmonies préétablies ou les harmonies économiques de Bastiat ; et encore moins un idéal ou un état de choses existant, mais bien un *quid*, quelque chose qui est dans le devenir. Ce n'est donc rien d'actuel, mais un moment de l'évolution. L'expression communauté d'intérêts comprend deux phénomènes à la fois : 1° dans les rapports économiques réciproques des différentes unités économiques nationales il y a toujours eu et il y a encore, à côté de nombreux et toujours croissants conflits d'intérêts, des communautés d'intérêts tout aussi nombreuses et de plus en plus accentuées. 2° Ces communautés d'intérêts s'accordant entre eux parce qu'ils sont identiques, se sont développées dans le cours de l'histoire d'une manière plus intensive que les conflits d'intérêts en opposition.

Pour éviter toute équivoque, nous ferons observer que dans l'expression « communauté d'intérêts », c'est le concept d'intérêt qui prévaut et non celui de communauté ; car on ne veut pas dire que l'on doit chercher à tout prix à mettre d'accord les intérêts économiques, même diver-

gents, en faveur d'un idéal utopique de fraternité universelle. En effet, ce qui décide dans la politique économique, c'est l'utilité économique, l'intérêt. Ce n'est que lorsque les intéressés de deux économies nationales sont convaincus que telle ou telle espèce de trafic ou d'activité économique peut donner de meilleurs fruits, un plus grand rendement aux deux parties, si la chose est réglée d'un commun accord, qu'il y a communauté d'intérêts dans le sens où nous l'entendons. Mais tant qu'une des parties croit plus utile de procéder isolément ou même contre l'autre partie, on ne peut pas parler d'actes d'entente internationale, parce qu'il n'existe pas effectivement une communauté d'intérêts. Il n'est pas douteux que l'évolution du mouvement économique international devra parcourir une longue route avant de surmonter les phases des conflits d'intérêts pour arriver à propager et à appliquer le principe de la communauté d'intérêts. Ici l'enseignement et la propagande pourraient faire beaucoup, mais ceux qui en seraient chargés connaissent peu eux-mêmes les problèmes de la politique économique ou les connaissent d'une manière imprécise ; sans compter que beaucoup, avec leur vue courte, sont partisans de la tendance opposée des conflits d'intérêts, dont l'économie nationale ne retire, en général, que des inconvénients.

Rien n'est plus utile que l'extension continuelle de la communauté d'intérêts. C'est une tendance qui, malgré les obstacles et les malentendus, malgré l'inertie, fait son chemin. D'origine très modeste, l'idée que les nations et leur économie ont la plus grande utilité à régler leurs rapports économiques réciproques au moyen d'une entente pacifique mutuelle s'est peu à peu puissamment développée.

On avait déjà conclu dans l'antiquité des traités internationaux pour régler des rapports politiques et économiques entre deux Etats (1).

(1) On en trouve des exemples dans l'ouvrage de SPECK déjà cité, vol. III, 1re partie, p. 435.

Au moyen âge, le nombre de ces traités augmente, bien qu'ils ne soient pas un moyen général et indispensable de régler les relations entre Etats. Tandis que les traités les plus anciens ont uniquement un caractère de pure forme, on cherche plus tard à leur donner un contenu objectif, c'est-à-dire à régler au moyen de traités non seulement des rapports abstraits, mais des faits et des rapports matériels.

On a ainsi les premiers traités ayant un contenu économique et rédigés d'après la tendance mercantile, c'est-à-dire avec l'idée réciproque de procurer à l'autre partie contractante le plus grand désavantage, tandis que chacune croyait en tirer pour elle-même la plus grande utilité : c'étaient des actes qui posaient formellement le principe de la communauté d'intérêts, mais dont le contenu constituait des conflits d'intérêts sanctionnés par le droit international.

Ce n'est qu'à l'époque moderne et dans des temps très rapprochés de nous, principalement à partir du milieu du XIX[e] siècle, que l'on commence à se convaincre de la nécessité de régler le mouvement économique international qui, dans l'entre-temps, avait pris de l'intensité et les aspects les plus variés ; ce n'étaient donc plus des règles de pure forme et provisoires qu'il lui fallait, mais bien des règles permanentes et des actes d'un contenu réel et objectif.

On comprit que les intérêts de toute nation qui prend part au mouvement économique mondial ne peuvent plus être réglés d'une façon unilatérale mais que la manière de procéder doit être bilatérale, et que cette dernière manière doit élargir de plus en plus son cercle d'action dans les rapports économiques qui ont lieu entre les différents pays.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, dans presque tous les Etats, chaque économie nationale est enveloppée dans un réseau d'actes d'entente internationale. Les nécessités du com-

merce rendent ce réseau de plus en plus serré, la dépendance réciproque des différentes économies nationales devient de plus en plus forte, jusqu'à ce que, avec le temps, se réalise le principe de l'internationalisme.

§ 3. — *Classification des actes d'entente internationale.*

Une des principales tâches de l'enquête historique inductive, en ce qui concerne notre science, est de déterminer et d'exposer d'une manière organique le processus de formation et d'évolution de l'idée de communauté internationale d'intérêts, d'autant plus que ces recherches ont été jusqu'ici peu nombreuses. Les écoles dont nous avons parlé (v. l'*Introduction*) pourraient aussi se consacrer avec profit à cette partie de notre science et contribuer, en procédant d'une manière rigoureusement scientifique, à répandre le principe de l'internationalisme. C'est justement à défaut de matériaux et d'études préparatoires en la matière, que l'auteur s'est trouvé dans l'impossibilité de donner dans cet ouvrage une exposition historique évolutionniste complète des actes d'entente internationale. Il doit donc se borner à en décrire à grands traits l'évolution générale et à enregistrer seulement les faits les plus saillants ; il sera réservé à un travail ultérieur de remplir les lacunes inévitables, d'étudier plus minutieusement les différentes tendances d'évolution et de formuler d'une manière complète une doctrine de l'internationalisme, à laquelle le présent ouvrage n'a d'autre intention que d'apporter une contribution.

Cette vaste matière devrait aussi être mieux distribuée, et précisément d'après la *forme*, les *sujets* et le *contenu* des actes d'entente internationale.

Quant à la forme il faut distinguer : s'il est question d'un échange d'idées écrit ou verbal, et dans ce dernier cas, s'il s'agit d'une réunion qui a lieu de temps en temps

ou d'assemblées périodiques (congrès). Il faut également établir une distinction entre de simples accords pour un objet donné et des traités permanents, Unions, institutions stables (bureaux, commissions, organes de publicité, etc.). Une forme se rattache souvent à une autre ; ainsi, par exemple, les Unions réclament des conférences périodiques, des bureaux permanents, etc.

En ce qui concerne les sujets, il faut distinguer des actes d'entente internationale *privés*, *officiels* et *d'Etat*. Les actes d'entente *privés* sont les plus nombreux et servent souvent à préparer les conditions propres à la formation d'actes officiels et même d'Etat ; ils se subdivisent en conférences, en congrès, en assemblées et en réunions. D'après leur caractère scientifique ou politique, ou d'après les qualités personnelles de ceux qui les provoquent et de ceux qui les dirigent, ils ont une importance pratique très différente sous le rapport de la tendance à l'internationalisme et ils exercent une influence diverse sur le mouvement international.

Les actes *officiels* sont ceux qui, bien que dus à l'initiative privée, sont appuyés par les Etats, qui interviennent au moyen de leurs délégués, aux délibérations, qui ont le droit de vote dans le comité de direction, qui accordent des subventions. Les actes d'*Etat* sont des conférences, des congrès convoqués par les organes du gouvernement ou par des organes législatifs, puis les traités (*conventions*, *treaties*) entre Etats et enfin les Unions formées sur l'initiative et avec la participation de plusieurs Etats : il faut également comprendre dans les actes d'Etat l'institution de bureaux permanents pour certaines Unions, l'institution de tribunaux d'arbitrage, etc. (1).

(1) La « Conférence interparlementaire pour la paix » devrait aussi être considérée comme un acte d'entente ayant un caractère d'Etat, parce qu'elle est exclusivement composée de législateurs, et que d'après le droit public moderne le pouvoir législ-

Une distinction ultérieure et plus importante doit être faite d'après le contenu de ces actes d'entente. Nous trouvons alors des actes relatifs au mouvement économique international en lui-même et pour lui-même : des actes relatifs aux rapports juridiques en matière de commerce, de trafic, etc., international ; des actes qui ont pour objet la solution des conflits.

Les premiers concernent le mouvement des personnes, le commerce, le trafic des choses tant matérielles qu'immatérielles (échange de marchandises, commerce de capitaux, mouvement des chemins de fer, des ports, de la navigation, etc.).

Les actes concernant le mouvement économique international ont un caractère de politique économique ou bien n'ont aucun caractère politique (par exemple, une convention postale). Les actes d'entente privée entre les producteurs de différents pays au sujet de la quantité à produire et à mettre dans le commerce, aux prix à fixer pour l'intérieur et pour l'extérieur, etc., sont d'une grande importance pour le développement futur de la politique économique internationale.

Quant au droit international, c'est-à-dire aux actes qui visent à régler les rapports juridiques relatifs au trafic international, ses progrès ont été bien moindres que ceux du mouvement d'entente internationale concernant le trafic lui-même. Toutefois il y a eu un grand nombre de tentatives, en partie couronnées de succès : dans le domaine du droit international privé, commercial, de procédure, dans le droit public, financier, administratif, dans le droit de guerre et de paix. Les actes les plus rares et les plus récents sont les actes d'entente concernant la solution pacifique, d'un commun accord, de conflits qui naissent entre deux ou plusieurs Etats pour des questions relatives à des problèmes économiques ou politiques.

latif est une fonction de l'Etat, dont la valeur est égale à celle du pouvoir exécutif.

La légère esquisse que nous venons de donner des actes d'entente internationale fait clairement comprendre combien sont variés et multiformes les intérêts des différentes unités économiques nationales qui peuvent en venir à une collision, et le grand besoin de les régler par des mesures d'entente. Ce serait un grand pas en faveur de la tendance que nous soutenons si les Etats formaient une Commission internationale avec la mission de recueillir, d'examiner tous les actes d'entente conclus jusqu'ici, et d'étudier à quelles relations du mouvement économique international devraient s'étendre ultérieurement les ententes, la meilleure manière dont ces dernières pourraient être organisées, etc.

Après ces quelques observations, nous parlerons brièvement des principaux actes d'entente qui concernent les relations économiques internationales. Leur nombre augmente continuellement : ceux qui existent déjà prennent plus de consistance et un caractère plus stable et attirent dans leur sphère d'action de nouvelles relations. Cela démontre que des actes de ce genre répondent à un besoin réel, qu'ils sont réclamés par les exigences effectives du mouvement économique international. Il suffit de réfléchir aux efforts nécessaires et aux difficultés rencontrées avant d'arriver à une entente pour comprendre que, si de fortes nécessités ne faisaient pas pression, il n'y aurait jamais d'entente.

L'histoire de la fondation des institutions internationales est à son tour très instructive. On y voit comment une idée saine et utile qui a germé dans le cerveau d'un homme à vues larges, est répandue peu à peu par ses soins avec une patience et des efforts considérables, à travers mille oppositions et mille insuccès. Petit à petit cette idée fait son chemin, le public en comprend l'utilité et elle reçoit alors son application.

B) Actes d'entente internationale privés et officiels.

§ 4. — *Les réunions internationales.*

Des assemblées internationales de caractère privé eurent lieu de temps immémorial. Une statistique au sujet de cette forme du mouvement international des personnes serait très intéressante et des plus instructives. Toutes ces initiatives privées n'ont pas, bien entendu, une valeur durable ; mais chacune d'elles raffermit, bien que dans une mesure modeste, la tendance à l'internationalisation, parce que chacune donne lieu à la rencontre, ne fut-ce que pour un temps très court, de personnes des pays les plus divers qui ont ainsi l'occasion d'échanger entre elles leurs idées ; les individus sortent du cercle nécessairement fermé de la vie nationale pour se trouver en contact avec la vie universelle ; ils se font part mutuellement de ce qu'ils savent, ils abandonnent leurs préjugés et s'efforcent de conquérir le respect et la sympathie des personnes appartenant à des nationalités différentes. Ce sont les semences d'où naissent les ententes internationales ; le vent en disperse un grand nombre, mais quelques-unes prennent racine et portent des fruits.

Les conférences, les congrès, les réunions internationales, etc., s'occupent de matières tellement variées, qu'il serait impossible d'essayer d'en donner une nomenclature complète. Une grande partie de ces matières n'a aucun rapport avec les problèmes économiques ; elle ne rentrerait donc pas dans la question que nous traitons. Mais nous devons cependant en dire quelques mots parce que

nationaux contre la tuberculose, pour la police sanitaire, pour l'hygiène et la démographie, pour les maladies professionnelles, pour les assurances et les questions financières, etc., ont également une notable importance sur l'élément démographique ; car ces congrès, en faisant connaître les différents problèmes, intéressant le développement de la population, qui se discutent dans chaque Etat et en présentant des propositions pour les résoudre, aplanissent à ce point de vue la voie du progrès aux pays les moins avancés qui, de leur propre initiative, n'atteindraient qu'un bien maigre résultat.

L'Association internationale de criminologie, bien qu'elle ait un caractère scientifique et juridique, s'est occupée à plusieurs reprises de problèmes internationaux qui intéressent aussi les rapports économiques ; ainsi, dans sa X[e] session (Hambourg, septembre 1905) elle fit des propositions « pour combattre les délits internationaux ». En effet, on remarque que le développement des relations internationales a fait naître des formes de délits qui ont un caractère international (voleurs d'hôtel, de chemins de fer, chevaliers d'industrie, marchands de chair humaine, faussaires, etc.), et qui exigent des moyens d'enquête et de lutte également internationaux.

Le degré le plus récent de développement des relations scientifiques internationales, est l'Union des Académies scientifiques (1), dont le but est surtout de provoquer une bonne division internationale du travail dans le domaine scientifique et des recherches scientifiques d'une grande portée avec une méthode unitaire et des frais relativement peu élevés.

(1) Elle est dénommée : *Kartell der Akademien der Wissenschaften.*

§ 6. — *Autres actes d'entente de caractère privé ou officiel.*

A côté des associations, des institutions et des congrès de caractère purement scientifique, il y a de nombreuses organisations privées, dans lesquelles des personnes qui sont en contact avec la vie pratique coopèrent avec les savants ; ces organisations ne représentent pas directement des intérêts économiques.

A ce genre d'organisation appartient l' « Association pour la politique sociale » (*Verein für Sozialpolitik*) dont l'activité s'étend à de nombreux problèmes de politique économique, surtout de politique commerciale. Elle a recueilli et examiné une quantité énorme de documents très précieux (1).

L'Association des classes moyennes étudie à son tour, au point de vue international, les problèmes qui les concernent, sans en représenter ou en défendre les intérêts. Mais il est difficile de concevoir une politique internationale des classes moyennes, étant donné leur structure différente dans les divers pays et les déplacements continuels qui se produisent dans le sein de cette couche sociale placée entre les riches et les pauvres et que l'on appelle précisément les « classes moyennes ». Rappelons aussi le Congrès international pour les mesures sociales (*intern. Kongress für Wohlfartspflege*), le Congrès international contre le chômage, la Fédération internationale des assurances mutuelles, les Congrès internationaux de navigation intérieure, l'Association internationale pour la protection du travail (fondée en 1900), qui a ses bureaux à Berne et qui est subventionnée par les gouvernements.

(1) Voir la série des *Schriften des Vereines für Sozialpolitik* publiés à Leipzig par Duncker et Humblot.

Les organisations suivantes sont d'un intérêt immédiat pour la tendance à l'internationalisme : le Congrès international des sciences historiques, l'Institut international de statistique, l'Institut de droit international, l'Association des sciences juridiques comparées et d'économie politique, l'Association internationale de législation.

Nous devons faire une mention particulière pour l'Institut international de statistique, institut de caractère demi-officiel qui touche de plus près l'objet de notre science. Il fut fondé comme association scientifique ; les sociétaires y prennent part en qualité de savants et non de fonctionnaires publics, comme ils le sont en majorité. Mais c'est précisément parce que les sociétaires sont pour la plupart directeurs de services statistiques d'Etat, de provinces ou de grandes villes que les publications de l'Institut jouissent d'une grande autorité ayant une valeur presque officielle. L'Institut n'est pas, comme sa dénomination pourrait le faire supposer, un Office permanent, mais il se compose d'une série de sessions annuelles, de congrès, durant lesquels les sociétaires communiquent les resultats de leurs études. Son but est de favoriser les progrès de la statistique scientifique et officielle et surtout de rendre possible la comparaison entre les statistiques des différents pays en les établissant d'après des méthodes et des relevés uniformes.

Nous trouvons dans les publications de l'Institut des travaux de statistique économique du plus grand intérêt : une statistique internationale des valeurs mobilières, dressée par Neymark, une statistique internationale des transports établie par von Wendrick.

L'Institut international de statistique n'a pas pu donner jusqu'ici des résultats pratiques très efficaces faute d'un organe permanent, qui se charge de l'exécution des vœux et des résolutions qu'il prend dans ses assemblées générales et qui sont dignes de la plus grande attention puisqu'elles sont le résultat de l'expérience des person-

nalités les plus remarquables. C'est précisément pour cela que le président de l'Office impérial de statistique à Berlin, van der Borght, proposa dans la session de Paris (1909) l'institution d'un « Bureau international de statistique » dont la tâche serait d'établir des statistiques internationales. Le Bureau devrait être créé comme une institution parallèle et non subordonnée à l'Institut, avoir un siège stable et un personnel à lui ; les Etats intéressés devraient pourvoir aux frais nécessaires. De sorte que « le Bureau international de statistique » serait une institution d'Etat ou du moins une institution officielle. Ce projet semble devoir bientôt se réaliser, car les gouvernements suisse et hollandais ont déclaré qu'ils étaient disposés à coopérer efficacement à le réaliser.

* * *

En plus des institutions précitées il y a encore plusieurs organisations de caractère privé qui tendent à représenter et à défendre, au point de vue international, les intérêts économiques généraux de tel ou tel groupe (Congrès internationaux ouvriers, des typographes, etc.).

Il paraît étrange que les intérêts économiques de la production industrielle et du commerce n'aient été pris que bien rarement sous la protection d'institutions privées ou demi-officielles et que l'on n'ait même pas fait de tentatives à ce sujet. Pourquoi cela ? Les industriels et les commerçants seraient-ils nationalement partisans de l'exclusivité ou dans des conditions de concurrence internationales telles, qu'ils n'ont pas d'intérêts communs ? Il n'en est pas ainsi : les industriels, les commerçants, les capitalistes des différents pays ont une manière de sauvegarder leurs intérêts communs bien différente de celle des autres groupes dont nous venons de parler ; ils suivent

une voie plus courte et qui conduit plus directement au but : l'entente commerciale directe (V. chap. VI, § 27 et suiv.).

L' « Association internationale pour la formation des prix des céréales » offre un grand intérêt au point de vue de la politique économique ; elle fut fondée en 1904 « par suite de l'énorme abaissement des prix des céréales qui se produisit cette année-là ». L'Allemagne, la France, l'Autriche et la Hongrie étaient représentées à la conférence que l'Association tint à Vienne, en 1906. Elle a pour but : d'organiser un service rapide de renseignements internationaux sur les conditions du marché de manière à rendre possible les prévisions sur les prix ; de convoquer des réunions périodiques, dans lesquelles on examine méthodiquement les matériaux statistiques recueillis (données de la statistique commerciale, données contenues dans les rapports consulaires, dans les rapports des administrations de chemins de fer, etc.), et cela afin de permettre au marché de s'orienter. On a aussi conçu le projet d'une organisation des producteurs de farine et des agriculteurs dont le but serait d'établir le prix de vente des farines. Cette organisation combattrait la spéculation internationale, neutraliserait les effets des nouvelles tendancieuses, et s'opposerait aux fréquentes oscillations des prix.

Voici d'autres institutions qui intéressent l'agriculture au point de vue international : le Congrès international des machines agricoles, qui prit entre autres délibérations celle d'instituer dans tous les pays un bureau de contrôle pour les machines agricoles. Les Congrès agricoles internationaux dont l'importance va toujours en croissant méritent une attention particulière (1).

(1) Nous parlons plus loin de l'Institut international d'agriculture (v. § 14).

*
* *

Certaines branches spéciales de l'activité économique et scientifique tout à la fois forment également l'objet de Congrès internationaux. Nous en donnerons comme exemple les Congrès internationaux de la pêche. Celui qui eut lieu à Vienne en 1905 s'occupa aussi, en dehors des problèmes purement scientifiques, de l'organisation d'une statistique internationale de la pêche ; il nomma même une commission chargée d'étudier et de formuler les principes sur lesquels devrait se baser la législation des différents Etats en matière de pêche. On a donc encore ici un commencement d'internationalisation du droit.

Les « Congrès internationaux des cotonniers », organisés par la Fédération internationale des filateurs de coton et des fabricants de tissus de coton, sont déjà très importants et il est à prévoir qu'ils le seront encore davantage à l'avenir. Il s'agit d'une organisation privée, dont le but est de protéger l'industrie cotonnière qui compte parmi les industries les plus importantes dans un certain nombre de pays. Beaucoup d'Etats se font représenter officiellement à ces congrès. Pour accomplir la tâche qui lui incombe, cette organisation a un secrétariat permanent à Zurich. Elle a pour but : de favoriser l'entente internationale entre les intéressés en ce qui concerne l'achat des cotons ; de régler d'une manière uniforme les poids et les mesures ; de favoriser la plantation du coton dans de nouveaux territoires ; d'empêcher les hausses injustifiées des prix du coton et les oscillations des prix provenant de la spéculation ; d'établir une statistique internationale du coton. Les cotonniers ont également manifesté dans leurs congrès une tendance à fonder un syndicat international (1).

(1) Voir l'*Annuaire de la Fédération des cotonniers.*

Notons en passant que quoique la récolte du coton soit tous les ans plus abondante — on en produit actuellement pour environ 160 millions de livres sterling par an, — la demande est en augmentation continuelle ; il y a, comme disent les Anglais, *cotton famine* ; et cela parce que les pays producteurs se livrent aussi à la filature et au tissage du coton, tandis que la consommation augmente progressivement dans les autres pays. Lorsque le prix du coton aura atteint un taux très élevé, il sera peut-être nécessaire de recourir de nouveau au lin, à la laine ou à des matières artificielles. Les puissances coloniales européennes cherchent à augmenter la production du coton dans leurs colonies et dans leurs protectorats, mais elles n'ont obtenu jusqu'ici qu'un maigre résultat ; une association spéciale, la *Cotton gowing association*, s'est formée en Angleterre dans ce but.

On en est venu également à des accords internationaux privés dans une autre branche de l'industrie textile, celle de la fabrication de la soie : une conférence des représentants des tisseurs de soie des principaux Etats s'est réunie à Turin en 1905 : on y discuta des problèmes techniques et commerciaux importants et on se mit d'accord sur des mesures internationales concernant le commerce de la soie.

§ 7. — *Entente internationale au sujet de problèmes économiques généraux.*

L'idée de résoudre les questions économiques ou de politique économique au moyen d'accords internationaux n'est pas nouvelle. On peut considérer le « Congrès international de l'industrie et du commerce » qui eut lieu pour la première fois à Paris en 1878 (1), et ensuite successi-

(1) Voir sur son origine et son but le *Compte rendu du 4e Congrès tenu à Ostende en 1902.*

vement en 1889, en 1900 et en 1902, comme une des plus anciennes tentatives faites pour l'application de cette idée. Les fins de cette organisation furent clairement exposées par M. Strauss (*Echo de l'Industrie* du 1er juin 1902). « Il est nécessaire, écrit-il, qu'il existe une organisation traitant des problèmes industriels non seulement au point de vue national, mais sous tous leurs aspects, en ne perdant pas de vue les relations économiques du monde entier. » Il faut noter cependant que les succès remportés par cette institution ou par d'autres dont nous parlerons plus tard, furent plutôt rares : les conflits d'intérêts du commerce et encore davantage de l'industrie sont encore trop nombreux dans le domaine international, pour que les producteurs, dont la vue ne s'étend généralement pas au delà de l'horizon national ou local, puissent se former la conviction qu'il existe vraiment une communauté internationale d'intérêts.

Les actes d'entente internationale provoqués par les corporations économiques, les Chambre de commerce, les associations industrielles et commerciales des divers pays sont d'une importance notable. Ces sortes d'actes d'entente sont de date très récente : le premier Congrès international des Chambres de commerce et d'autres corporations économiques eut lieu à Liège en 1905. La même année, l'Association pour les traités de commerce (*Handelsvertragsverein*), qui fait preuve d'une grande activité, convoqua à Berlin une « Conférence économique internationale ». On s'occupa dans ces deux réunions, en faisant abstraction de la politique, de questions relatives aux rapports économiques internationaux ; les questions de politique douanière et de politique commerciale, entendues dans le sens strict, étaient même exclues en principe. L'Association économique de l'Europe centrale (*Mitteleuropäischer Wirtschaftsverein*) se forma également en 1905 avec un programme dont toute question politique était bannie. Sa sphère d'action s'étend à l'Allemagne, à l'Autriche, à la Hongrie et à

la Belgique et son but est d'améliorer, de simplifier et de rendre meilleur marché le trafic et les procédés commerciaux entre les pays intéressés.

Dans ce but l'Association cherche à provoquer dans les pays qui en font partie, l'uniformité du droit en matière économique et commerciale, celle de la procédure douanière, etc. Toutefois, malgré son programme dont on a eu soin d'écarter toute politique, cette institution a dans le fond un caractère de politique économique, en ce qu'elle tend à mettre dans des conditions de supériorité économique vis-à-vis des autres pays les Etats de l'Europe centrale et à en protéger les intérêts dans leurs relations avec l'extérieur. L'Association est dirigée par des personnes qui représentent les tendances les plus variées de la politique économique. Les fondateurs ont pensé probablement qu'il vaut mieux commencer l'accord entre les Etats en laissant d'abord de côté la politique et laisser à l'avenir la tâche de préparer la voie à une politique économique basée sur la communauté des intérêts.

Etant donné que les organisations dont nous venons de parler sont nées presque en même temps, on a l'impression qu'il existe entre elles un conflit de compétence et de priorité. Mais comme dans des cas semblables les personnes disparaissent et que c'est la chose en elle-même qui a de la valeur, peu importe de savoir qui a été le premier à avoir l'idée d'aplanir la voie à la communauté internationale d'intérêts au moyen d'une association économique de caractère privé. Le fait important et dont on doit se réjouir, c'est qu'une idée de ce genre soit née à la fois dans plusieurs esprits éclairés, et qu'elle ait été appliquée en même temps par l'énergie de plusieurs personnes indépendamment l'une de l'autre. C'est même une preuve que l'idée est bonne et que le succès est probable.

S'il y a une remarque à faire, c'est qu'on ne devrait pas donner trop d'extension à la sphère d'action de ce genre d'organisations. Si on lit les programmes des Congrès des

Chambres de commerce (1) précités ou du Congrès international pour l'expansion économique mondiale (2), on en vient à s'écrier : *non multa sed multum !* Ce que nous disons se rapporte au programme initial, non à l'activité qu'on devra développer dans la suite. On reconnut également, après quelques faux pas, dans le mouvement pour l'internationalisation de la législation du travail que, en vue des énormes difficultés que l'on doit surmonter lorsqu'il s'agit de problèmes économiques internationaux, il vaut mieux n'entreprendre qu'une chose à la fois, pour éviter de ne rien étreindre en voulant trop embrasser. Le fait suivant démontre combien d'obstacles se présentent avant d'arriver à la solution d'une unique question simple et bien déterminée et combien ces obstacles sont sérieux, lorsque cette question touche aux intérêts économiques internationaux. Il s'agissait de réglementer, au moyen d'un accord entre plusieurs Etats, la prohibition de l'emploi du phosphore vénéneux : or, la chose n'eut aucun succès parce que le Japon, qui est l'Etat le plus intéressé, n'adhéra pas à la convention, et que, par conséquent, l'Autriche, qui est la concurrente du Japon, fut également obligée de refuser son adhésion.

Voilà pourquoi nous sommes d'avis que les congrès internationaux ne doivent pas se proposer un programme trop vaste. Il vaut mieux concentrer toutes les forces sur

(1) Le Congrès de Milan (1906) discuta les questions suivantes : Union postale universelle ; règlement international des communications téléphoniques ; droit international relatif aux lettres de change et chèques internationaux ; tribunal arbitral international de commerce ; voies océaniques neutres ; mesures pour régler les expositions internationales ; statistiques commerciales, formalités douanières ; lois contre la spéculation à la hausse des articles de consommation.

(2) Ce Congrès s'occupa : d'enseignement et de statistiques internationales ; d'économie politique et de politique douanière ; de marine ; d'expansion civilisatrice dans les pays nouveaux ; des moyens et des facteurs de cette expansion. C'est un programme de travaux pour un siècle tout entier !

la Belgique et son but est d'améliorer, de simplifier et de rendre meilleur marché le trafic et les procédés commerciaux entre les pays intéressés.

Dans ce but l'Association cherche à provoquer dans les pays qui en font partie, l'uniformité du droit en matière économique et commerciale, celle de la procédure douanière, etc. Toutefois, malgré son programme dont on a eu soin d'écarter toute politique, cette institution a dans le fond un caractère de politique économique, en ce qu'elle tend à mettre dans des conditions de supériorité économique vis-à-vis des autres pays les Etats de l'Europe centrale et à en protéger les intérêts dans leurs relations avec l'extérieur. L'Association est dirigée par des personnes qui représentent les tendances les plus variées de la politique économique. Les fondateurs ont pensé probablement qu'il vaut mieux commencer l'accord entre les Etats en laissant d'abord de côté la politique et laisser à l'avenir la tâche de préparer la voie à une politique économique basée sur la communauté des intérêts.

Etant donné que les organisations dont nous venons de parler sont nées presque en même temps, on a l'impression qu'il existe entre elles un conflit de compétence et de priorité. Mais comme dans des cas semblables les personnes disparaissent et que c'est la chose en elle-même qui a de la valeur, peu importe de savoir qui a été le premier à avoir l'idée d'aplanir la voie à la communauté internationale d'intérêts au moyen d'une association économique de caractère privé. Le fait important et dont on doit se réjouir, c'est qu'une idée de ce genre soit née à la fois dans plusieurs esprits éclairés, et qu'elle ait été appliquée en même temps par l'énergie de plusieurs personnes indépendamment l'une de l'autre. C'est même une preuve que l'idée est bonne et que le succès est probable.

S'il y a une remarque à faire, c'est qu'on ne devrait pas donner trop d'extension à la sphère d'action de ce genre d'organisations. Si on lit les programmes des Congrès des

Chambres de commerce (1) précités ou du Congrès international pour l'expansion économique mondiale (2), on en vient à s'écrier : *non multa sed multum !* Ce que nous disons se rapporte au programme initial, non à l'activité qu'on devra développer dans la suite. On reconnut également, après quelques faux pas, dans le mouvement pour l'internationalisation de la législation du travail que, en vue des énormes difficultés que l'on doit surmonter lorsqu'il s'agit de problèmes économiques internationaux, il vaut mieux n'entreprendre qu'une chose à la fois, pour éviter de ne rien étreindre en voulant trop embrasser. Le fait suivant démontre combien d'obstacles se présentent avant d'arriver à la solution d'une unique question simple et bien déterminée et combien ces obstacles sont sérieux, lorsque cette question touche aux intérêts économiques internationaux. Il s'agissait de réglementer, au moyen d'un accord entre plusieurs Etats, la prohibition de l'emploi du phosphore vénéneux : or, la chose n'eut aucun succès parce que le Japon, qui est l'Etat le plus intéressé, n'adhéra pas à la convention, et que, par conséquent, l'Autriche, qui est la concurrente du Japon, fut également obligée de refuser son adhésion.

Voilà pourquoi nous sommes d'avis que les congrès internationaux ne doivent pas se proposer un programme trop vaste. Il vaut mieux concentrer toutes les forces sur

(1) Le Congrès de Milan (1906) discuta les questions suivantes : Union postale universelle ; règlement international des communications téléphoniques ; droit international relatif aux lettres de change et chèques internationaux ; tribunal arbitral international de commerce ; voies océaniques neutres ; mesures pour régler les expositions internationales ; statistiques commerciales, formalités douanières ; lois contre la spéculation à la hausse des articles de consommation.

(2) Ce Congrès s'occupa : d'enseignement et de statistiques internationales ; d'économie politique et de politique douanière ; de marine ; d'expansion civilisatrice dans les pays nouveaux ; des moyens et des facteurs de cette expansion. C'est un programme de travaux pour un siècle tout entier !

un petit nombre de problèmes déterminés : par exemple, l'unification des lois et des tarifs douaniers ; la nomenclature douanière uniforme ; la possibilité de rendre comparables entre elles les statistiques commerciales. Dans tous les cas il faut éviter d'envahir la sphère d'activité d'autres institutions internationales déjà existantes et bien organisées, telles que les communications postales, télégraphiques, la protection de la propriété industrielle, etc.

On a fait souvent aux congrès privés le reproche de n'arriver à aucun résultat positif et de s'occuper de nombreuses questions tout à fait secondaires. Il n'est pas rare, en effet, de voir prendre part à un congrès qui porte une dénomination pompeuse une quantité de gens qui ne comprennent rien aux questions qui sont l'objet de la discussion et qui profitent de l'occasion pour faire un beau voyage à bon marché. Les meilleurs rapports sont lus devant un auditoire composé d'un petit nombre de personnes et les résolutions, qui sont publiées ensuite comme la manifestation de l'opinion de plusieurs centaines de gens compétents appartenant au monde entier, sont adoptées à l'unanimité par une douzaine tout au plus de membres du congrès qui ont assisté à la réunion. Mais heureusement on ne peut pas en dire autant de tous les congrès.

§ 8. — *Expositions internationales.*

On doit aussi considérer les expositions internationales comme des éléments propulseurs du principe de la communauté d'intérêts. Conçues à l'origine comme des marchés internationaux, les expositions ont élargi petit à petit leur sphère d'action et de compétence : la première exposition universelle eut lieu à Londres en 1851 : elle avait une superficie d'environ 8 hectares et demi, près de quatorze mille exposants y prirent part et il y eut six millions

de visiteurs ; environ quarante ans plus tard, l'exposition de Chicago (1893) occupa un emplacement de 288 hectares et il y eut 70.000 exposants ; l'Exposition de Paris de 1900 fut visitée par 48 millions de personnes.

Une exposition est appelée internationale lorsqu'elle est organisée avec la participation des principaux Etats. Relativement à leur contenu, les expositions peuvent être universelles lorsqu'elles comprennent toutes les manifestations du travail humain, ou spéciales lorsqu'elles ne concernent qu'une des branches de la production. Il est fort douteux, qu'étant donné la spécialisation continuelle et les proportions que prennent toutes les branches de la production, les grandes expositions universelles puissent encore avoir lieu et qu'elles soient utiles au visiteur qui se trouve dans l'impossibilité matérielle de tout observer avec soin : c'est au moins l'impression que produisit l'exposition de Saint-Louis de 1904, qui, malgré son caractère imposant et l'énorme espace qu'elle occupait, présentait d'évidentes lacunes. Les producteurs préfèrent les expositions internationales spéciales, limitées à une seule branche et qui sont organisées d'habitude pour les intéressés eux-mêmes ; ces expositions offrent, en effet, une excellente occasion de connaître les dernières nouveautés, les inventions les plus récentes et de faire facilement sur place des achats et des ventes des articles exposés. L'exposition internationale de la brasserie, qui eut lieu pour la 28e fois à Londres en 1906, est un beau modèle du genre ; il en est de même des expositions internationales d'automobiles, etc.

On objecte contre les grandes expositions qu'elles ne sont utiles qu'au pays ou à l'endroit où elles ont lieu ; que les exposants réussissent bien rarement à rentrer dans leurs frais ; que peu d'entre eux seulement en retirent des avantages moraux et matériels ; que dès que les expositions sont fermées on peut acheter les récompenses au comptant, etc. C'est pour cela qu'on demande une sur-

veillance plus grande de la part de l'Etat (que les exposants soient obligés d'avoir une autorisation spéciale accordée par des organes publics) et l'adoption de dispositions précises de caractère international qui règlementent les expositions auxquelles participent plusieurs pays. On a présenté un rapport à ce sujet au deuxième congrès international des Chambres de commerce.

Il est un fait certain c'est que plusieurs Etats qui n'ont jamais organisé de grande exposition ni d'exposition universelle se sont cependant splendidement développés tant au point de vue économique qu'au point de vue intellectuel, comme, par exemple, l'Angleterre (qui n'a plus de grandes expositions universelles depuis un grand nombre d'années), l'Allemagne, la Suisse. Les expositions ne sont donc pas indispensables à l'économie nationale. Toutefois, nous ne nierons pas que les expositions techniques spéciales ont effectivement une valeur ; elles ont même une valeur éducative et favorisent les relations entre les nations, parce qu'elles servent de point de rencontre et de moyen de rapprochement à des individus actifs de tous les pays, et de point central où l'on réunit les produits les plus variés de toutes les parties du monde concernant une production donnée.

C) Politique sociale internationale.

§ 9. — *L'entente internationale des ouvriers.*

Il est bien naturel que les intérêts de la « classe des travailleurs », surtout ceux des ouvriers occupés dans l'industrie, se soient rattachés, avec le temps, aux problèmes de la politique économique internationale. A peine les

ouvriers commencèrent-ils à s'organiser économiquement et à déployer une activité politique, que la question de l'organisation internationale des travailleurs fut soulevée, et Karl Marx pensa que l'avenir de la classe ouvrière était précisément dans son organisation internationale. Saint-Simon et Fourier avaient vraiment déjà exprimé des idées semblables, mais seulement comme une fin dernière à atteindre dans un temps éloigné ; ce fut Marx qui tenta le premier d'appliquer ces idées. En 1840 s'était déjà formée à Londres une association ouvrière internationale secrète (l'Union des justes) ; elle fut suivie plus tard (1864 à Londres) de l' « Association internationale des travailleurs », qui se constitua publiquement.

Cette association que l'on appela l' « Internationale », a vraiment été la première organisation internationale de personnes ayant des intérêts économiques égaux, entendue dans le sens moderne. L' « Internationale » avait un organe central (Conseil général) avec un Bureau permanent, elle tenait des assemblées annuelles, etc. Cependant comme, faisant abstraction d'autres motifs, les personnes qui dirigeaient cette organisation était d'avis différents au sujet des fins à atteindre et de la tactique à suivre, elle n'eut jamais de résultats pratiques. Dans les pays latins on tendait plutôt au communisme et même à l'anarchisme ; en Angleterre au contraire, les travailleurs eurent une vision plus claire de la réalité ; ils ne perdirent surtout pas de vue leurs propres intérêts économiques et les mirent d'accord avec les intérêts nationaux.

« Voilà pourquoi, comme le dit justement Georges Adler (1), l' « Internationale » n'a jamais été considérée comme une pierre miliaire dans l'histoire du mouvement social, bien qu'elle soit la première tentative qui ait été faite pour réaliser la solidarité politique et sociale des

(1) Voir les articles : *Internationale* et *Internationale Arbeiterassoziation*, dans l'*Handwörterbuch der Staatswissenschaften*.

peuples. » Mais on ne peut pas affirmer que l'on se soit trompé dans la conception fondamentale de cette organisation : du moment que les entrepreneurs et les capitalistes des différents pays ont entre eux des relations d'intérêts et se mettent plus facilement d'accord, au point de vue international, sur les questions relatives au travail que les ouvriers, il était juste que ces derniers aussi se réunissent pour former une puissante organisation internationale qui en représentât et en défendît les intérêts. Certes, la capacité des diverses économies nationales présentait à cette époque des différences bien plus grandes qu'actuellement. L'organisation de la production, en ce qui concerne les capitaux, est partout la même, qu'il s'agisse de ses bases fondamentales ou de son évolution ; mais dans les détails, dans le développement journalier de la vie commerciale et industrielle et du marché du travail, les économies nationales du temps de Karl Marx différaient à un tel point qu'il était tout à fait impossible de résoudre d'une manière uniforme dans tous les pays certaines questions de politique sociale, telles que la législation du travail, l'assurance ouvrière, le droit de réunion, les tribunaux du travail, etc., ce qui d'ailleurs est encore en partie irréalisable de nos jours. Malgré les insuccès qu'elle subit dans sa propre sphère d'action, l'internationalisation de la défense des intérêts des travailleurs, l' « Internationale », eut indirectement des résultats utiles : elle répandit partout les théories marxistes et les fit connaître dans les milieux ouvriers de tous les pays ; l'esprit de classe fut réveillé dans les masses ouvrières au grand avantage du mouvement ouvrier national, c'est-à-dire du développement de l'organisation ouvrière dans chaque pays. L' « Internationale » cessa d'exister en 1876.

Les tentatives faites postérieurement pour organiser l'élément ouvrier d'une manière internationale n'eurent pas non plus de résultats notables. Plusieurs congrès internationaux des travailleurs (prodromes : 1878 à Paris,

interdit par la police, 1881 à Londres avec des tendances extrêmement radicales ; vrais congrès : 1889 à Paris, 1891 à Bruxelles, 1893 à Zurich, 1896 à Londres, 1900 à Paris, 1904 à Amsterdam ont cependant contribué au développement de l'organisation internationale ouvrière (socialiste), qui possède depuis 1901 un Bureau permanent à Bruxelles. Plus tard on créa une organisation internationale des syndicats ouvriers. Mais il n'existe pas encore une organisation internationale des ouvriers active et féconde ; et la raison en est que les différences entre les divers pays, au point de vue de l'économie sociale, sont trop grandes et que les idées politiques et sociales des travailleurs eux-mêmes sont aussi trop divergentes.

Les congres internationaux de certaines catégories déterminées d'ouvriers sont peut-être d'une importance plus immédiate pour la politique pratique : par exemple, les congrès internationaux des mineurs (a partir de 1890), le congrès des chapeliers (Francfort-sur-le-Mein, 1906), qui s'occupent de problemes réels de politique sociale bien déterminés et, par conséquent, faciles à poser et à résoudre, tels que : mesures pour régler la demande et l'offre du travail dans une industrie donnée ; nomination d'inspecteurs du travail ; durée du travail ; salaires et autres choses semblables. Une assemblée peut se mettre plus facilement d'accord sur ces questions que sur des questions théoriques et générales (par exemple : quand doit-on avoir recours à la greve générale ? participation des socialistes au gouvernement) du genre de celles qui furent traitées au congrés d'Amsterdam (1904).

§ 10. — *La protection internationale du travail.*

Le mouvement ouvrier n'a pas seulement donné lieu à des mesures législatives spéciales dans chaque Etat indépendamment des autres, mais aussi à des mesures de

caractère international. La législation du travail transportée dans le domaine international trouva des obstacles bien plus sérieux que ceux qu'elle avait rencontrés sur le terrain national. De plus, la politique sociale internationale se développa d'une manière différente suivant l'objet spécifique dont elle s'occupa, suivant qu'il s'agît de l'assurance des ouvriers ou de la protection du travail dans son sens strict : cette dernière forme le programme d'une association internationale spéciale *ad hoc*, la première est l'objet des discussions du Congrès international de l'assurance ouvrière.

Il faut noter que les traités de commerce les plus récents, spécialement ceux de 1906, contiennent des dispositions qui règlent la protection et l'assurance des ouvriers dans leurs rapports avec les Etats contractants.

Mais c'est déjà à partir de l'époque (1900) où s'est formée une « Association internationale pour la législation du travail » et un « Office international du travail » (Bâle, 1901) que l'on peut vraiment parler d'une politique sociale internationale.

L'idée de procéder aussi par voie d'entente internationale et d'une manière uniforme dans le domaine de la politique sociale remonte à une époque assez éloignée, mais elle n'a été réalisée qu'après une propagande incessante et de nombreux échecs. Le Gouvernement suisse, au sein duquel cette idée fut exprimée pour la première fois, en a été un vaillant pionnier ; il la poursuivit avec ténacité jusqu'à ce qu'il la vit réalisée (1). La conférence internationale pour la protection du travail, convoquée à Berlin en 1890 par Guillaume II, n'eut qu'une importance

(1) Le défenseur en fut Emile Frey (1876). Au sujet du développement de la protection internationale du travail, voir *Der internationale Arbeiterschutz*, de Ernest Franke, Dresde, 1903, et *Bestrebungen und Erfolge der internationalen Vereinigung für den gesetzlichen Arbeiterschutz und des internationalen Arbeitsamtes*, de M. Reichesberg, Berne, 1905.

secondaire ; à cette époque les contrastes étaient trop forts et les opinions et les idées trop confuses. Ce fut à Paris, où fut fondée en 1900 l'Association déjà citée, que commença pour la politique sociale internationale une ère nouvelle. Sa tâche principale se résuma ainsi dès le début : gagner l'opinion publique à l'idée de la protection internationale du travail, afin d'exercer en faveur de cette dernière une pression sur la législation et sur les organes qui sont à la tête de la chose publique.

La mission de faire d'abord connaître et de répandre cette idée était absolument nécessaire, étant donné la nouveauté et la difficulté de la chose. L'objection principale que l'on fait au principe de la protection internationale du travail consiste dans les profondes différences qui existent entre les diverses unités économiques nationales relativement à la production. Le raisonnement tenu par ses adversaires est à peu près celui-ci : toute économie nationale peut admettre la protection du travail jusqu'à la limite qui correspond à sa capacité économique, si l'on ne veut pas nuire à sa capacité de concurrence sur le marché international ; de plus on ne devrait jamais introduire une mesure concernant la politique sociale dans un pays seul, qui produit dans des conditions défavorables vis-à-vis de celles des autres pays ; ces mesures devraient être appliquées en même temps et d'une manière uniforme dans tous les Etats moyennant des accords internationaux.

Mais on fit observer d'autre part que si l'on attendait que la protection du travail fût introduite par des dispositions internationales, on n'aboutirait à rien. Il est très vrai que chaque pays doit faire une politique sociale qui s'accorde avec son développement économique particulier, mais il n'est pas du tout nécessaire qu'il se préoccupe si d'autres pays le suivront ou non sur la route entreprise. Les pays les moins avancés feraient même bien d'imiter ceux qui ont fait les plus grands progrès dans la politique sociale, parce qu'on sait que progrès social équivaut à

progrès économique. On trouva le meilleur moyen de favoriser cette évolution de la politique sociale dans une action internationale qui, de caractère privé au début, trouverait plus tard sa sanction dans des mesures d'Etat (traités).

C'est précisément pour commencer et pour déployer cette action préparatoire que l'on a constitué l'Association internationale pour la législation du travail ; elle doit servir d'anneau de jonction entre tous les pays industriels qui jugent nécessaire de protéger le travail par des lois. Elle se proposa particulièrement : d'instituer un Office international du travail, qui publie un recueil complet, en le tenant très soigneusement à jour, des lois sur le travail promulguées par les différents Etats ; de faciliter l'étude de la législation du travail en fournissant aux intéressés toutes les données et tous les renseignements dont ils ont besoin ; d'étudier le moyen de mettre d'accord entre elles les diverses législations et la manière d'organiser une statistique internationale du travail ; de convoquer des congrès ouvriers internationaux.

L'Association se divise en sections nationales et elle est dirigée par un Comité international duquel font partie — et cela a une grande importance — des délégués des Gouvernements. Il faut remarquer également que le Comité n'est pas composé seulement de quelques théoriciens ou de quelques personnes qui font de la politique sociale pratique, mais que des personnalités considérables de l'industrie et du travail en font également partie. L'Office du travail publie une revue dans laquelle il fait connaître toutes les mesures législatives et administratives et tout ce qui peut intéresser la protection du travail.

Cette association a déployé une activité des plus profitables et on peut la juger très favorablement. On craignait au début qu'elle ne soit un obstacle au progrès de la législation nationale du travail en détournant l'attention vers des questions de caractère international. Mais cela

n'eut pas lieu, parce que l'Association précisa et comprit exactement sa tâche dès le commencement : favoriser et compléter la législation nationale du travail ; quant aux mesures internationales, se borner seulement à celles dont l'application pratique dans les divers Etats (soit au moyen de mesures législatives autonomes, soit au moyen de traités) peut s'effectuer, selon toute probabilité, dans un temps relativement rapproché.

On considéra comme des mesures urgentes et d'une application facile celles qui sont relatives au travail de nuit des femmes et des enfants, au travail dans les industries dangereuses pour la santé. Les discussions et les études au sujet de ces questions procédèrent rapidement et on a déjà eu des résultats favorables. On doit en grande partie à l'œuvre de l'Association la convocation de la Conférence internationale pour la protection du travail du 26 septembre 1906 — conférence diplomatique — dont le résultat fut une convention qui réglemente la prohibition du travail de nuit des femmes.

Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans des détails ; nous avons voulu parler d'une manière générale de cette organisation internationale, d'abord parce qu'elle a une importance des plus notables et ensuite parce qu'elle nous montre d'une manière typique comment un traité international touchant la politique économique est préparé et formé : au début, c'est l'initiative privée qui met le problème en discussion publique ; puis on passe au stade demi-officiel et de là à celui de la discussion officielle qui mène enfin à la conclusion d'un véritable traité. On découvre en tout cela un renforcement de l'idée internationale et une contribution, donnée en ce cas par l'internationalisation progressive de la protection du travail, à l'atténuation progressive des différences que les diverses économies nationales présentent dans leur capacité productive.

§ 11. — *L'assurance des ouvriers sous le rapport international.*

L'assurance ouvrière s'est développée tout autrement, au point de vue international. Les différences entre les Etats sont beaucoup plus grandes dans ce domaine que dans celui de la protection du travail. La conception que l'on se fait de l'assurance ouvrière varie également de pays à pays. Aujourd'hui personne ne nie ou n'entrave sérieusement le principe de la protection obligatoire du travail, tandis qu'il y a un grand nombre d'auteurs et d'hommes d'Etat qui considèrent comme injuste l'assurance obligatoire, et qui, même s'ils admettent le principe de l'obligation, veulent qu'il soit appliqué au moyen de la mutualité : les pays latins, bien que la France l'ait déjà introduite, sont surtout les adversaires de l'assurance obligatoire, l'Allemagne, les pays scandinaves, la Suisse, l'Angleterre, les Pays-Bas et l'Autriche l'ont déja adoptée, ou bien les études législatives sont déjà mûres pour l'approbation (1). Mais dans ces dernières années le système de l'assurance obligatoire a également fait son chemin dans d'autres pays. C'est l'Allemagne qui a construit jusqu'ici l'édifice d'assurance sociale le plus imposant.

En général l'assiette de l'économie et de la politique économique des pays latins et celle du groupe des pays de l'Europe centrale diffèrent tellement que l'on ne peut prévoir pour le moment l'adoption d'un système d'assurance uniforme. Mais peu importe le système choisi ; l'im-

(1) Voir Zacher, *Die Arbeiterversicherung im Auslande*, Berlin, 1898 (publication périodique). Le *Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales*, édité par l'Institut International d'agriculture, sous la direction du prof. Giovanni Lorenzoni (v. § 14), publie des études monographiques sur l'assurance dans les divers pays, spécialement sur la législation relative à l'assurance sociale.

portant, c'est que l'assurance ouvrière soit introduite dans toutes les branches du travail et pour toutes les catégories d'ouvriers. Observons toutefois qu'on ne peut guère compter sur l'assurance libre ou sur la mutualité ; cela est démontré par le petit nombre d'assurés en France et en Belgique.

Il résulte de ce que nous avons dit que la tendance à l'internationalisation dans le domaine de l'assurance a deux moyens de déployer son activité : faire de la propagande afin que l'assurance soit étendue à toutes les catégories de personnes qui travaillent et qui manquent des moyens nécessaires pour pourvoir à leur existence en cas de maladie, d'accident, d'invalidité, de vieillesse, et afin que l'assurance soit introduite si possible dans tous les Etats ; en outre faire en sorte que des mesures soient adoptées pour régler les droits d'assurance des ouvriers étrangers.

En ce qui concerne la propagande en faveur de l'assurance, on a le « Congrès international pour l'assurance ouvrière », qui existe depuis 1889 et qui est des plus actifs ; de grandes divergences de principe se manifestèrent dans son sein, de sorte qu'il a dû se borner jusqu'ici à discuter des rapports touchant les progrès de l'assurance ouvrière dans les divers pays et à organiser la propagande en sa faveur. Le Congrès ne put s'occuper que très rarement de questions de caractère international, comme par exemple, d'une statistique internationale des accidents du travail, des questions juridiques internationales relatives à l'assurance ouvrière et autres semblables.

Quant aux questions juridiques internationales qui peuvent naître à propos de l'assurance ouvrière, on se mit d'accord dans les récents traités de commerce de 1906, après un long travail préparatoire, sur la clause appelée de politique sociale, qui est destinée à garantir aux ouvriers étrangers le même traitement qu'aux citoyens. L'accord sur ce point fut déterminé par le grand mouvement migratoire de la classe des travailleurs, par l'expan-

sion toujours croissante des entreprises industrielles à l'étranger et par les rapports étroits qui existent entre un pays et l'autre en ce qui touche l'économie industrielle. Mais des difficultés surgirent au point de vue de la politique économique par le fait que l'assurance ouvrière et les protections du travail sont réglées d'une manière différente dans chaque Etat. Il arrive, en outre, que deux Etats qui ont l'intention de conclure un accord pour régler les droits d'assurance de leurs ouvriers respectifs n'ont pas le même intérêt à accorder la parité de traitement aux ouvriers étrangers et aux ouvriers nationaux, en ce sens que l'émigration et l'immigration réciproque ne sont pas de la même force : par exemple, il y a plus d'ouvriers italiens en France et en Suisse qu'il n'y a d'ouvriers français ou suisses en Italie. L'Etat dont l'exportation de bras est la plus forte a un plus grand intérêt au traitement de parité vis-à-vis de celui dont l'exportation est plus faible, et, par conséquent, les propositions de ce dernier ne seront accueillies que s'il accorde des compensations d'une autre nature. C'est la raison pour laquelle dans les traités de commerce que l'Allemagne conclut en 1906, avec l'Autriche-Hongrie, avec l'Italie et avec la Suisse, le traitement de parité fut bien garanti aux ouvriers des Etats contractants, mais son application fut réservée à un accord spécial.

Deux points ont besoin d'être réglés d'une manière spéciale au moyen d'accords internationaux : l'assurance concurrente (assurance double) qui cause une double charge tant à l'ouvrier qu'à l'entrepreneur, et le traitement des ouvriers étrangers.

La parité de traitement des ouvriers étrangers dans les droits relatifs à l'assurance existe vraiment déjà en théorie, d'après la législation (autonome) de chaque Etat en vertu du principe de la *territorialité*, c'est-à-dire que l'ouvrier jouit des droits du pays où il est occupé qu'il soit étranger ou non. Mais les différentes lois sur l'assurance

contiennent tant d'exceptions et de restrictions, que c'est le principe de la *nationalité* qui prévaut. En effet, l'ouvrier étranger est obligé (d'après la législation de la plus grande partie des Etats) de payer la prime d'assurance contre les maladies, l'invalidité, les accidents ; mais lorsqu'il s'agit ensuite de lui payer ou de verser à ses héritiers la rente ou l'indemnité, c'est alors que se présentent les obstacles.

Par exemple : l'ouvrier étranger dont l'assurance a été liquidée et qui a droit à une rente en jouit à condition qu'il réside dans le pays qui la lui sert ; s'il quitte ce pays la rente reste suspendue pendant son absence, ou on lui paye un capital une fois donné (cette dernière disposition est contenue dans la loi française et dans la loi allemande, et dans la loi autrichienne sur les pensions aux employés privés) ; ou bien le Gouvernement peut purement et simplement exclure de l'assurance les ouvriers étrangers qui doivent quitter au bout d'un certain temps le pays où ils sont occupés (par exemple la loi allemande dans le cas de sujets étrangers soumis aux obligations du service militaire) (1).

Dans tous les cas précédents, c'est l'intérêt de l'ouvrier considéré individuellement qui est en jeu. Il émigre pour un temps plus ou moins long dans un pays étranger, parce qu'il a la probabilité d'y gagner davantage que dans sa patrie. Toutefois cette amélioration des conditions économiques d'une partie des citoyens, représente en général un avantage pour leur pays d'origine ; quant au pays qui accueille les émigrés, ils peuvent lui être utiles ou nuisibles selon les cas. Ils lui seront nuisibles s'ils sont la cause d'une baisse des salaires telle qu'une grande partie de la population en ressente le contre-coup et qu'il en dérive de sérieux dangers pour le maintien du genre de vie ordinaire de la généralité des citoyens. Alors les Etats intéressés

(1) Voir Karl Kögler, *Die Oesterreichische Arbeiterversicherung und die Ausländer*, Vienne, 1906.

prendront des mesures prohibitives (v. chap. IV, § 7). Mais alors qu'il est permis aux travailleurs étrangers d'immigrer, de se fixer, de s'occuper dans un pays donné, c'est-à-dire de faire partie de la catégorie de personnes qui y créent des valeurs et les font circuler, il n'est pas juste que parce qu'ils manquent seulement de la qualité de citoyens, ils aient un traitement différent de celui dont jouissent ces derniers en ce qui concerne la protection du travail et l'assurance.

Ce principe auquel de nombreux Etats ont adhéré et qui est déjà formellement reconnu par les traités est le seul que doive défendre et appliquer une bonne politique sociale. Ce sera la tâche de l'Association citée de faire en sorte que les clauses relatives à la protection du travail et à l'assurance ouvrière qui n'existent guère aujourd'hui que pour la forme deviennent effectives et réelles.

Nous citerons ici comme ayant une importance particulière, parce qu'il est le premier dans son genre, le « traité pour la protection des ouvriers » conclu le 15 avril 1905 entre la France et l'Italie, en vertu duquel les deux gouvernements « désirant assurer a la personne de l'ouvrier des garanties de réciprocité analogues à celles déjà prévues par les traités de commerce, ont convenu : 1° de faciliter aux citoyens de leur nation respective qui travaillent dans l'autre Etat contractant la jouissance de leurs épargnes et de les faire participer aux bénéfices de l'assurance sociale ; 2° de garantir aux ouvriers l'application des mesures de protection déjà adoptées par leur législation respective et de concourir au progrès de la législation ouvrière ». Ces dispositions établissent donc non seulement le traitement de parité des ouvriers appartenant aux deux pays contractants, mais encore l'engagement de favoriser le progrès de la législation au point de vue de la politique sociale. Ce traité est donc une belle conquête de la politique sociale et un facteur de progrès même au point de vue de la communauté d'intérêts.

D) Actes d'entente internationale émanant des Etats.

§ 12. — *Développement historique.*

Les actes d'entente les plus importants sont évidemment ceux qui émanent des Etats. Dans cette catégorie sont compris les traités purs et simples et les Unions, et toutes les organisations analogues de droit international constituées par deux ou plusieurs Etats. Ce sont ces actes d'entente qui représentent le but auquel vise l'évolution du mouvement économique international et de sa politique, but que l'on n'atteint, en général, que lorsque de nombreuses tentatives faites par des cercles privés ou officiels ont préparé le terrain et ouvert la voie à l'action d'Etat. L'histoire nous apprend, il est vrai, que certains traités ont été conclus entre deux Etats sans qu'ils aient été préparés par l'action privée ; mais dans ce cas cette dernière a notablement influé plus tard sur leur évolution.

Quelle a été la voie suivie par l'évolution des traités d'Etat concernant les relations économiques internationales ? Elle est passée du général au particulier — on a donc eu une différenciation progressive ; d'autre part, elle est passée du simple au complexe, d'un fait casuel à une action systématique, des rapports contractuels entre deux Etats aux liens conventionnels réciproques d'un grand nombre de Puissances — donc intégration. On sait qu'à l'origine c'étaient les traités de paix qui contenaient incidemment quelques allusions au trafic ou au mouvement de personnes ; mais c'étaient des ententes de pure forme pour un temps indéterminé. Plus tard, lorsque le trafic international prit une importance de plus en plus grande, les traités politiques devinrent tout à la fois des « traités d'amitié, de navigation, de commerce », plus tard encore

des « traités douaniers et de commerce », et enfin des « traités de commerce », que l'on ne stipule plus à l'occasion de quelque événement casuel, mais régulièrement à certaines périodes. Le contenu de ces traités se spécialisa de plus en plus selon l'importance que prenait successivement chacune des matières dont l'ensemble en formait d'abord l'objet ; en premier lieu on ajouta des articles additionnels aux traités de commerce pour régler plus en détail une matière spéciale qui avait été précédemment envisagée d'une manière générique, puis on fit des traités spéciaux *ad hoc*, tout à fait indépendants : on conclut des conventions spéciales relatives à la représentation consulaire, des traités pour régler les impôts doubles, des conventions vétérinaires, des conventions pour la protection de la propriété industrielle (brevets d'invention, marques de fabrique, etc.). Les traités pour la protection du travail et pour l'assurance ouvrière, etc., suivent une voie parallèle.

Cette dernière matière, la plus récente, a élargi le champ des traités internationaux spéciaux : elle a été réglée pour la première fois, en 1904, par un traité spécial entre la France et l'Italie, comme nous l'avons déjà dit, et plus tard par un traité entre l'Italie et la Hongrie ; les autres Etats, au contraire, comme l'Empire allemand, l'Autriche, la Suisse acceptèrent seulement d'introduire une clause (*sozialpolitische Klausel*) dans les derniers traités de commerce en 1906, mais avec la promesse d'en venir plus tard à des accords spéciaux.

*
* *

Ce processus de spécialisation s'est produit également dans cette partie des relations économiques internationales qui reste en dehors de toute politique. Nous voulons parler de certains actes d'entente relatifs au trafic, qui n'ont

qu'une importance secondaire au point de vue de la politique économique, qui ne renferment aucun germe de conflits à ce sujet et qui ont plutôt un caractère neutre. Citons à titre d'exemple : l'Union télégraphique internationale (1866), l'Union postale universelle (1874), la Convention internationale du mètre (1875), l'Union internationale pour la protection de la propriété littéraire (1890), l'Union pour la publication des tarifs douaniers (1890), l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle (1902). Dans cette énumération se trouvent de vraies Unions formées par les Etats, et des traités, des actes d'entente ayant un caractère formel (par exemple, l'accord relatif aux transports), de même que des actes d'un contenu essentiel assez ample (par exemple, l'Union postale universelle). Mais tous ont un élément commun : ils règlent, entre nations, des rapports qui n'ont aucun caractère politique : tandis que les traités de commerce ont un contenu essentiellement politique, en ce qu'ils règlent exclusivement des questions et des relations concernant la politique commerciale et la politique douanière, ou des questions qui se rattachent à la politique des transports.

On pourrait nous faire observer que le principe de la communauté internationale d'intérêts a bien fait de grands progrès dans le domaine qui se trouve en dehors de la politique, c'est-à-dire dans le domaine neutre, tandis que les actes de nature vraiment politique, comme ceux qui concernent le trafic des marchandises, la navigation et le trafic des chemins de fer renferment toujours le germe du conflit d'intérêts et représentent, pour ainsi dire, une sorte d'armistice vis-à-vis de la guerre douanière ; que ces actes ont presque toujours lieu entre deux Etats seulement et rarement entre plusieurs Etats (1). On fera observer, en outre,

(1) Font exception l'art. XI de la paix de Francfort de 1871, l'art. VIII du traité de Berlin de 1878, les traités relatifs au

que d'autres mesures d'une grande importance au point de vue de la politique économique, comme celles qui concernent l'émigration et l'immigration, sont généralement adoptées par voie autonome (1). Que reste-t-il donc de la tendance que nous attribuons à l'évolution de la politique économique internationale de passer graduellement du conflit à la communauté d'intérêts ?

Cette tendance est absolument dominante. Certes, si l'on se reporte aux observations faites précédemment, on ne pourra pas s'attendre à ce que les relations économiques entre les divers peuples passent, dans le cours de quelques générations, de la phase du conflit à celle de la communauté ; un temps si court n'est pas suffisant pour amener des changements notables même dans une seule branche du mouvement économique international. Mais si l'on se reporte à des périodes de temps plus longues, on remarquera certainement que le changement se produit dans le sens que nous avons indiqué. Autrefois chaque unité économique nationale réglait son commerce extérieur d'une manière tout à fait autonome, elle fermait même complètement ses frontières à l'exportation, si elle le jugeait nécessaire. Vint ensuite l'époque des traités de pure forme, vagues et sporadiques ; plus tard on eut les traités qui réglementaient le trafic d'une manière unilatérale en faveur de la partie contractante la plus forte, et enfin vinrent les traités conclus sur la base de concessions réciproques et dérogeant au principe de la politique commerciale autonome. Dès le milieu du XIX[e] siècle la *clause de la nation la plus favorisée* commença à trouver son application ; elle contribua énormément à atténuer la tension et les conflits concernant la politique douanière.

Congo de 1890, et la Convention de Bruxelles sur les sucres, de 1902.

(1) Nous citerons comme exception, à titre d'exemple, le traité du 17 mars 1904 entre les Etats-Unis d'Amérique et la Chine, sur la prohibition de l'immigration des ouvriers chinois aux Etats-Unis.

De plus il ne faut pas oublier que certains actes d'entente que nous considérons actuellement comme n'ayant rien de politique étaient conclus dans des temps plus reculés *sub specie politicæ*. Or, c'est justement dans le fait qu'un nombre de plus en plus grand d'actes de ce genre perd le caractère politique pour prendre un caractère neutre que l'on doit trouver une preuve que l'évolution s'accomplit en s'acheminant vers l'application du principe de la communauté d'intérêts.

Mais les conflits relatifs à la politique économique et à la politique douanière sont en décroissance indépendamment de ces faits. Les guerres douanières diminuent et s'atténuent, parce que les peuples comprennent que ce n'est pas seulement un des adversaires qui en éprouve des dommages, mais que le préjudice est commun aux deux parties en conflit. A ce propos, la convention de Bruxelles peut être considérée comme la première tentative faite pour régler d'accord entre plus de deux Etats des questions de politique douanière ; en effet, les primes d'exportation qui avaient donné lieu à des conflits d'intérêts des plus graves (voir chap. VI, § 22), furent abolies et les droits sur le sucre furent fixés à un *maximum* très modeste (6 francs). Les propositions pour régler entre nations d'une manière semblable d'autres cas de conflit d'intérêts dérivant de causes concernant la politique douanière ne sont pas rares ; le député allemand Gotheim, par exemple, a proposé de convoquer une conférence internationale sidérurgique pour régler les conflits d'intérêts qui résultent des droits élevés sur le fer et des prix fixés par les cartells.

On ne se trouverait donc plus dans la réalité objective si l'on voulait nier la tendance vers un mouvement toujours plus large d'entente internationale dans le domaine de la politique économique. Il y aura certainement encore pendant longtemps des occasions et des causes de conflits d'intérêts de cette nature : tant que de nouveaux pays en-

treront comme des éléments nouveaux dans les relations économiques internationales, tant que les dernières venues parmi les économies nationales auront besoin de s'affermir et de développer leur production, tant que les sujets économiques des différentes économies nationales attendront plutôt le bien-être du conflit que de la communauté d'intérêts... il existera des causes de contestation. Mais d'autre part, il y a d'autres facteurs qui provoquent puissamment la communauté d'intérêts. Les capitaux qui peuvent émigrer librement, sans aucun obstacle douanier d'un pays à l'autre, contribuent beaucoup, comme nous l'avons déjà expliqué, à l'internationalisation de la production et en même temps à l'internationalisation de la politique économique.

Il y a un autre facteur qui servira à atténuer une des plus fortes causes de conflits relatifs à la politique économique, c'est l'épuisement financier progressif dont sont atteints les Etats par suite des frais d'armements : il doit arriver un moment où les Etats seront obligés de les diminuer par la force des choses. En effet, la situation actuelle ne peut pas se prolonger longtemps, parce qu'il est démontré que les frais d'armements (qui s'élèvent pour tous les pays du monde à environ 20 milliards de francs par an) ne sont pas en rapport avec les ressources du trésor public. Le revenu augmente dans une bien moindre mesure et les impôts les plus importants dénotent une augmentation de bien loin inférieure à celle des dépenses militaires.

L'internationalisation croissante de quelques formes principales du mouvement économique international fortifie la tendance à la communauté d'intérêts, contribue à répandre la conviction de l'utilité pour tous de résoudre pacifiquement les conflits relatifs à la politique économique. Ceux surtout qui gagnent leur pain à la sueur de leur front ont le plus grand intérêt à ce que le principe de la communauté internationale d'intérêts et le mouvement d'entente aient l'application la plus large possible.

§ 13. — *Quelques actes d'entente parmi les plus importants conclus entre les Etats. — a) Traités.*

Ce ne sont pas autant les actes d'entente relatifs à des rapports économiques entre deux Etats, que ceux qui interviennent entre des groupes d'Etat qui nous intéressent particulièrement. Les actes d'entente (traités) stipulés entre deux Puissances contractantes sont, comme nous l'avons vu, très anciens et n'avaient au début qu'un caractère de pure forme. Mais d'importantes questions concernant le trafic international furent également réglées depuis longtemps déjà au moyen d'ententes ayant tous les caractères des actes d'Etat entre deux ou plusieurs Puissances. Rappelons les Actes du Congrès de Vienne (9 mai 1815) qui réglementa la navigation sur les fleuves qui séparent ou traversent plusieurs pays; l'art. 109 dit que la navigation sur ces fleuves doit être « entièrement libre » et qu' « elle ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne ». Le prélèvement des taxes doit être uniforme pour toutes les Puissances. Le Traité de Paris du 30 mars 1856, conclu entre la Prusse, la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Russie, la Sardaigne et la Turquie contient aussi des dispositions concernant le trafic international. D'après l'art. 12 le commerce dans les ports et dans les eaux de la Mer noire ne doivent être soumis à aucune limitation; l'art. 15 définit plus clairement le principe de la navigation libre sur les cours d'eau et les fleuves internationaux, spécialement en ce qui regarde la navigation sur le Danube. L'Acte de navigation sur le Danube de 1857 établit qu'elle ne peut être soumise à aucun droit qui ne soit expressément envisagé dans l'Acte même. La navigation sur le Danube fut réglée plus en détail par le Traité de

Londres de 1883. La Prusse, l'Autriche, la Belgique et d'autres Etats conclurent un accord pour l'abolition des droits de passage sur la Schelda (1863), et un accord analogue pour les détroits du Sund et du Belt. Citons encore les Actes de navigation sur l'Elbe (1852) et les Actes additionnels de 1884, qui établirent et réglèrent par convention la liberté de navigation sur l'Elbe, les droits de passage, etc. La navigation sur le Rhin fut également plusieurs fois l'objet de traités internationaux : ainsi la convention de 1804 entre la France et l'Allemagne (dont ne faisait pas alors partie l'Alsace-Lorraine), régla le payement des droits de navigation dans les territoires respectifs ; le traité de commerce de 1851 entre la Hollande et l'Union douanière allemande abolit les droits de navigation imposés par la Hollande : la Convention de 1860 entre les Etats riverains diminua notablement les autres droits ; l'Acte de navigation sur le Rhin (1868) abolit complètement toutes sortes de taxes d'après le principe de la liberté de navigation.

Le Traité de Berlin relatif à la question d'Orient (1878).

Mais dans les traités dont nous venons de parler et dans d'autres semblables, on ne règle qu'une seule branche du trafic international, la navigation. Or, il est un fait intéressant, c'est qu'il existe un autre traité international de date assez ancienne qui contient des dispositions relatives au trafic des marchandises et à la faculté donnée à des citoyens étrangers de s'etablir librement dans les territoires respectifs des Etats contractants. C'est le traité de Berlin conclu le 13 juillet 1878 entre l'Allemagne, la France, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Turquie. On y établit l'indépendance des Etats des Balkans, et l'on y fixa les principes d'après lesquels ils

doivent développer leur politique économique dans leurs relations avec l'extérieur. L'art. 8 relatif à la *Bulgarie* dit : *a*) Les traités de commerce et de navigation, comme tous les autres accords qui ont été conclus entre les Puissances étrangères et la Sublime Porte et qui sont encore en vigueur sont également valables pour la Principauté de Bulgarie et il n'y sera introduit aucun changement concernant une autre Puissance, sans le consentement de cette dernière ; *b*) les droits de passage sur les fleuves sont abolis en Bulgarie ; *c*) les citoyens et le commerce de toutes les Puissances jouissent d'un traitement de parité parfaite ; *d*) les immunités et les privilèges des citoyens étrangers, la juridiction et le droit de protection consulaires de même que les autres droits et coutumes introduits au moyen des capitulations restent en pleine vigueur, tant qu'ils ne seront pas soumis à des changements avec le consentement des parties intéressées. Les dispositions des lettres *a* et *c* furent étendues à la province de la « Roumélie orientale », de création nouvelle, à laquelle l'autonomie administrative fut accordée.

En ce qui concerne la politique économique de la *Serbie* l'art. 37 reprend les points *a*), *b*) et *d*) fixés pour la Bulgarie ; la Serbie acquérait donc déjà par le traité de Berlin sa pleine autonomie, tandis que la Bulgarie restait encore liée, puisqu'elle devait d'après le point *c*) accorder un traitement de parité à toutes les Puissances. L'art. 40 régla en outre le mouvement des voyageurs et le droit de domicile dans les rapports entre la Turquie et la Serbie pour leurs sujets respectifs, ce qui est une preuve que l'autonomie complète était reconnue à ce dernier pays. Il en fut de même de la *Roumanie* (art. 50). Mais tandis que l'art. 49 reconnaissait expressément à la Roumanie le droit de conclure des accords relativement aux privilèges consulaires et au droit de protection dans la Principauté (ce qui représente une attribution importante de l'autonomie en matière de politique économique), l'art. 44, 3e alinéa,

prescrit, comme l'art. 8 pour la Bulgarie, que les citoyens de toutes les Puissances séjournant en Roumanie doivent être traités avec une égalité parfaite. Néanmoins, la Roumanie et la Bulgarie réussirent à se procurer, dans un temps relativement court, une autonomie complète même dans le domaine de la politique commerciale, au point de pouvoir conclure des traités de commerce indépendants avec les Puissances de l'Europe centrale et occidentale (1).

Le Traité de Berlin de 1885.

Un des accords internationaux les plus intéressants concernant directement la politique douanière est celui qui est contenu dans l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885, à laquelle prirent part non seulement les grandes Puissances, mais encore beaucoup de petits États de l'Europe. Relativement à la liberté du commerce dans le bassin du Congo on y lit : « le commerce de toutes les nations jouit d'une liberté complète ; tous les pavillons ont libre accès le long de la côte et dans le dit territoire ; tout acte de traitement d'inégalité est interdit tant en ce qui concerne les navires que les marchandises ; les marchandises introduites dans ce territoire sont franches de droits d'importation et de transit, etc. ».

On régla donc ici pour la première fois au moyen d'un accord international, relativement à un territoire, la principale question de la politique douanière : doit-on abolir les droits de douane ou quels sont ceux qu'on doit maintenir (2) ? A part l'Angleterre, il y avait donc un autre ter-

(1) Les évènements de 1912-1913 dans les Balkans ont changé radicalement la situation établie par le traité de Berlin de 1878.

(2) L'accord relatif au Congo fut établi pour la durée de 20 ans.

ritoire, sous le régime du libre-échange complet (1). On objectera que comme dans le traité de Berlin de 1878, il s'agissait ici aussi de régler la politique économique d'Etats peu développés dans leurs relations avec des pays puissants et arrivés à un haut degré de civilisation, pour mettre ces derniers en état de parfaite égalité relativement à la concurrence.

Mais cette objection porte plutôt sur le degré d'intensité de la tendance à l'internationalisation que nous faisons constater que sur la tendance elle-même. Du reste il y a déjà un traité international qui règle un point très important de la politique douanière et commerciale non seulement dans les rapports entre les grands Etats et les petits Etats peu développés, mais dans les rapports réciproques des plus grandes Puissances commerciales. C'est la Convention de Bruxelles sur les sucres (5 mars 1902).

Spécialisation des Traités.

Nous citerons quelques exemples qui donneront une idée de la différenciation et de la spécialisation progressives en matière de traités. Il existe des traités spéciaux (accords, conventions) entre l'Empire allemand (2) et la Belgique relatifs à la reconnaissance réciproque des sociétés par actions (1873), aux marques d'identité sur les échantillons (1897), aux rapports qui existent entre les

(1) Ceci n'a de valeur que *pro perfecto*, puisque les Puissances qui ont adhéré à la Conférence de Berlin de 1885 demeurèrent d'accord, dans une « déclaration » faite à la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles de 1890 que les Puissances qui ont des possessions ou des droits de protection dans les territoires du Congo peuvent imposer sur les marchandises importées des droits *ad valorem* qui ne peuvent être supérieurs à 10 0/0. Le traitement de parité doit cependant être toujours en vigueur et on ne peut pas imposer des droits de transit.

(2) Voir *Die Handelsverträge des Deutschen Reiches*, publié par le Ministère de l'Intérieur, Berlin, 1906.

fabriques situées en Allemagne et leurs succursales en Belgique et *vice-versa* (1900). La France et l'Allemagne ont conclu un accord relatif au traitement à accorder à leurs voyageurs de commerce respectifs (1902). Un accord est intervenu entre la Suisse et l'Allemagne au moyen d'un échange de notes diplomatiques — la forme la plus simple d'un acte d'entente internationale — sur les mesures législatives relatives à la propriété industrielle (brevets, marques de fabrique) concernant les produits à base d'aniline et autres matières colorantes (1904), ainsi qu'à l'importation de certaines qualités d'étoffe destinées à recevoir un complément de main-d'œuvre (1904).

Nous avons un autre cas de ce genre dans le traité conclu entre la France et la Suisse (21 juillet 1892 et 17 février 1899) concernant la correspondance téléphonique. Des accords sur ce sujet ont été conclus entre la Belgique et les Pays-Bas (11 avril 1895), entre la Belgique et l'Allemagne (28 août 1895), entre la Belgique et l'Angleterre (21 novembre 1902).

L'Autriche-Hongrie a conclu un traité pour éviter l'impôt double, d'abord avec la Saxe (21 janvier 1903) et ensuite avec la Bavière (6 octobre). Le but de ces deux traités est de faire qu'une entreprise industrielle qui a des fabriques tant en Autriche-Hongrie qu'en Bavière ou en Saxe ait à payer dans un seul des Etats les impôts sur le revenu industriel et sur l'industrie dans la mesure correspondante au nombre et à l'importance des établissements industriels qui y sont situés. On n'envisage donc dans ces traités que l'impôt sur le revenu industriel et sur l'industrie ; on y définit clairement ce que l'on doit entendre par établissement industriel sujet à l'impôt au sens du traité.

Il y a également de nombreuses conventions spéciales entre deux Etats européens relatives au traitement dont on doit user envers les navires dans les ports.

§ 14. — *b) Unions* (1).

Nous parlerons maintenant de quelques actes d'entente ayant un caractère d'Etat, dont le contenu est strictement en dehors de toute politique et qui tendent à appliquer le principe de la communauté d'intérêts en réglant, au moyen de conventions, certaines matières qui intéressent plus ou moins directement le mouvement économique international.

Union postale universelle.

Un des plus beaux succès de l'action en faveur des ententes internationales a été la création de l'*Union postale universelle* (1874). Le développement des communications postales entre les divers Etats avait déjà précédemment déterminé plusieurs d'entre eux à conclure des accords particuliers pour régler le transit des expéditions qui traversaient le territoire d'un des Etats contractants et qui étaient destinées à un autre pays. On y fixait le droit au transit et on y établissait dans quelle mesure la taxe de port devait être répartie entre le pays expéditeur et le pays de transit.

En 1850 l'Autriche, la Prusse et les autres Etats allemands constituèrent une Union postale qui fixa des règlements, un tarif et un traitement uniforme pour les expéditions postales dans la zone de l'Union.

L'idée de former une Union postale universelle dont on reconnaissait la grande utilité fit peu à peu son chemin. Après une longue période de préparation, elle fut constituée d'après le Traité postal universel du 9 octobre 1874

(1) Voir Friedrich Miel', *Die internationalen Unionen über das Recht der Weltverkehrsanstalten und der geistigen Eigentums*, Leipzig, 1889.

signé par 21 Etats ayant une superficie de 40 millions de kilomètres carrés avec 350 millions d'habitants. Actuellement l'Union postale comprend presque tout le monde civilisé (104 millions de kilomètres carrés et 1.071 millions d'habitants).

Le territoire de tous les Etats adhérant à l'Union forme une zone unique ayant les mêmes principes uniformes relatifs au traitement des expéditions postales (liberté de transit, taxe de port uniforme de 25 cent. etc.) (1).

On ne peut juger de l'importance de l'Union qu'en songeant à l'état de choses précédent qui présentait des obstacles formidables au libre exercice des communications postales.

Le traité de Berne n'interdit pas aux Etats adhérents à l'Union de constituer entre eux des Unions plus restreintes avec des tarifs spéciaux, etc. C'est ainsi que naquirent « les Unions postales restreintes » (Grande-Bretagne et Etats-Unis; Etats-Unis et Allemagne; Allemagne, Autriche-Hongrie et Luxembourg : Autriche-Hongrie et Serbie ; Serbie et Bulgarie ; Bulgarie et Roumanie ; Portugal et Espagne ; Belgique et Pays-Bas ; Union postale sud-africaine, scandinave, australienne ; Union postale britannique).

La plus grande Union postale restreinte est celle des Etats hispano-américains qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1912. Elle comprend toute l'Amérique du Sud et les parties contractantes ont convenu d'établir la gratuité du transit postal territorial et maritime pour toutes les correspondances du continent sud-américain (2).

(1) Voir *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, article *Post*.
(2) Voir *Documentos del Primer Congreso Postal Continental sudamericano de Montevideo*.

* * *

Malgré son importance, l'Union s'est développée plutôt lentement du côté substantiel. Il est vrai que le nombre des Etats adhérents augmente continuellement ; que dans le cours d'un quart de siècle le contenu traité prend une extension de plus en plus grande et que l'organisation se perfectionne peu à peu ; mais l'application de principes qui constitueraient un programme à vues larges rencontre de l'opposition. Il est caractéristique, en effet, que les Etats adhérents à l'Union n'ont pas encore pu se mettre d'accord au point de vue international sur la diminution d'une des taxes postales les plus importantes, celle sur la correspondance à 25 centimes qui devrait être abaissée à 10 centimes ; cela n'a eu lieu qu'entre quelques Etats en particulier, au moyen de traités bilatéraux spéciaux. Les Etats qui ont une tendance à faire concurrence à l'Angleterre, à l'Egypte, aux Indes, au Canada, etc., voudront-ils encore s'opposer à ce rabais, maintenant que l'Angleterre a adopté le tarif de 10 centimes (*one penny*) dans les rapports entre la mère patrie et les colonies ? La limite maxima de la taxe pour les envois d'argent est si basse qu'elle ne devrait même pas être fixée. Mais peut-être qu'avant qu'on n'y introduise des modifications on verra fonctionner le *clearing* international.

Ce serait un grand progrès que de créer le timbre-poste international proposé par J.-J. Reis au Congrès postal universel de Vienne de 1891 : cette proposition fut soutenue plus tard (1894) par Arved Jürgenshon qui proposa également le timbre-poste et la carte-postale de réponse. On objecte contre le timbre-poste universel que la différence dans le cours du change des monnaies des divers Etats donnerait lieu au commerce des timbres-postes (il ne s'agit pas ici bien entendu des timbres-postes usés), ce qui est

incompatible avec la nature de la chose. Mais un commerce de ce genre serait-il moins licite que celui qui se fait avec les monnaies et les valeurs d'Etat ? La législation nationale d'ailleurs pourrait facilement prendre des mesures pour éviter que l'administration postale ait à subir des pertes. On ne peut guère compter, cependant, sur la réalisation de ce projet, du moment qu'on n'est pas encore arrivé à unifier les timbres-poste, et cela pas même dans le sein de l'Empire allemand (la Bavière a encore ses timbres-poste). Le Congrès postal universel, tenu à Rome en 1906, eut quelque succès : on y approuva le bon de réponse valable pour tous les Etats adhérents à l'Union. Il remplace le timbre-poste pour la réponse.

Union télégraphique internationale.

La grande importance de la télégraphie dans la vie économique moderne fit naître bientôt le besoin de régler cette matière d'une manière uniforme dans le monde entier. L'Union télégraphique austro-allemande s'était formée en 1850 ; en 1852 la France, la Belgique, la Suisse et le royaume de Sardaigne en créèrent une semblable. Ces deux Unions se réunirent à Paris, en 1865, au Congrès télégraphique international, qui approuva un traité signé peu de temps après (16 mai 1865) par vingt Etats européens. Voici le contenu du traité : principes communs pour le traitement des télégrammes et des mandats télégraphiques internationaux ; principes uniformes pour le calcul et l'expression des monnaies en valeur étrangère. On ne put arriver cependant à s'entendre pour unifier et diminuer les tarifs télégraphiques. Au II[e] Congrès (Vienne, 1868) les représentants des administrations télégraphiques de l'Asie adhérèrent aussi à l'Union européenne : dans la convention télégraphique suivante (1[er] juin 1869) il fut décidé : d'introduire quelques rabais dans le tarif télégraphique, d'établir une statistique

uniforme, de fonder à Berne un *Office international de télégraphie* et de publier un organe de l'Union (*Journal télégraphique*).

Le III[e] Congrès international de télégraphie (Rome, 1872) s'était occupé des Sociétés internationales (privées) des câbles sous-marins, mais la convention internationale pour la protection des câbles sous-marins ne fut conclue qu'en 1884 à Paris ; elle fut signée par 38 Etats. A la IV[e] Conférence (Saint-Pétersbourg, 1875) on décida une faible diminution de tarif ; mais la VI[e] Conférence (Berlin, 1885) marqua enfin, en ce qui concerne les tarifs, un progrès notable : on y approuva le tarif au mot et la taxe unique valable pour tous les bureaux de deux Etats dans leurs rapports respectifs ; on concéda seulement à la Russie et à la Turquie, en vue de la longueur de leurs lignes, de pouvoir imposer de faibles taxes supplémentaires ; pour les câbles sous-marins on établit une taxe de transit. D'après les délibérations prises par la VII[e] Conférence (Paris, 1890) les Etats furent divisés en trois groupes avec une taxe différente pour chaque groupe (5, 10, 20 centimes par mot). Les taxes supplémentaires sont cependant encore trop élevées et un peu compliquées.

Dans le Congrès suivant on traita de la télégraphie sans fil. La Convention y relative, signée à Paris le 3 novembre 1906 par 26 Etats, est des plus importantes : elle établit, entre autres choses, que tous les systèmes de télégraphie sans fil ont droit au traitement de parité et que l'Office international de Berne doit être pourvu d'un nouveau service concernant la télégraphie sans fil.

La télégraphie sans fil a pris en quelques années un développement extraordinaire. La terrible catastrophe (1912) du grand transatlantique « Titanic », qui fut rendue encore plus grave par le fait que des appareils privés interceptèrent les radiogrammes du navire qui sombrait ou en troublèrent la transmission, a déterminé l'Angleterre

à convoquer une Conférence internationale pour régler l'usage de la télégraphie sans fil.

Union pour la protection de la propriété industrielle.

L'*Union pour la Protection de la propriété industrielle*, instituée par la Convention de Paris du 20 mars 1883, a rendu de précieux services, dans les rapports économiques et juridiques internationaux, au commerce et à l'industrie. Elle s'est développée d'une manière remarquable depuis sa fondation : les Accords, dits de Madrid, des 14 et 15 avril 1891 y ont spécialement contribué. Cette Union procure les avantages économiques suivants : les citoyens d'un des Etats adhérents jouissent dans tout autre Etat adhérent de la même protection que les citoyens dudit Etat relativement à la protection de leurs propres inventions, marques de fabrique, raison sociale, enseignes commerciales : les droits que possèdent les citoyens d'un Etat sur leurs propres inventions, marques de fabrique et enseignes sont sauvegardés, à partir du moment du dépôt d'une demande de brevet, dans tous les Etats adhérents pour un certains temps, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer le dépôt dans tous les Etats en même temps. Tout sujet étranger est protégé contre la concurrence déloyale ; l'usage illicite de marques, d'écrits commerciaux protégés donne à la partie lésée le droit de faire saisir les marchandises frauduleusement marquées dans tout Etat adhérent. De plus, les sujets de tout Etat adhérent peuvent s'adresser pour avoir des informations à l'Office international de l'Union à Berne (1).

Outre l'Union, qui est une institution d'Etat, il existe aussi une union privée, l' « Association internationale

(1) Voir Beck von Mannagetta, *Die internationale Union zum Schutze des gewerblichen Eigentums*, Vienne, 1903.

pour la protection de la propriété industrielle » ; elle a déjà tenu plusieurs Congrès et développe une action profitable à la tendance à l'internationalisation. Au VIII[e] Congrès qui eut lieu à Liège (1905), on traita les sujets suivants : protection internationale des exposants, protection juridique de l'industrie dans les territoires soumis à la juridiction consulaire ; dispositions sur la légalisation des documents : création d'un Office international pour le dépôt des dessins et des modèles ; mesures internationales pour éviter les fausses indications de provenance, etc.

Autres actes d'entente. — Bureaux internationaux.

Il y a un grand nombre d'autres conventions internationales qui ne concernent qu'indirectement les relations économiques. Outre la Convention de Berne (1890) sur les transports par chemin de fer, déjà citée, rappelons la Convention internationale de Berne du 9 septembre 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, avec l'Acte additionnel de Paris du 4 mai 1896 : elle a introduit des innovations notables dans le droit international (1).

Rappelons enfin : la Convention internationale sur le phylloxéra du 3 novembre 1881 ; la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890 ; la Convention sanitaire internationale du 30 janvier 1892 ; la Convention internationale sur le choléra du 15 avril 1892 ; la Convention internationale du 3 avril 1894 sur les mesures sanitaires à adopter relativement aux pèlerinages de La Mecque et du Golfe Persique.

De nombreux Bureaux internationaux qui tirent leurs

(1) Voir KARL JUNKER, *Die Berner Konvention zum Schutze der Werke der Literatur und der Kunst*, Vienne, 1900. L. BASTIDE, *L'Union de Berne en 1886 et la protection internationale des droits des auteurs et des artistes*, Paris, 1890. Giard et Brière.

moyens d'existence des contributions des Etats adhérents ou contractants ont été fondés sur la base des Unions et des Conventions internationales. Leur tâche est d'effectuer les travaux préparatoires pour des conférences, des réunions de délégués, d'exécuter les délibérations prises par les organes compétents, de mettre en ordre et d'expédier les affaires, de recueillir des matériaux, etc., d'après les dispositions prises dans les Unions et les Conventions, de rédiger des publications relatives à leur sphère d'action, de donner des renseignements. Dans certains cas ces Bureaux fonctionnent aussi comme tribunaux d'arbitrage ; le Bureau de l'Union postale fait aussi le service international des *clearings* pour certains Etats dans leurs rapports avec d'autres Etats adhérents. C'est un fait significatif que des affaires si importantes concernant le service administratif international, telles que le *clearing* et la juridiction arbitrale, soient confiées à des Bureaux internationaux stables et reconnus.

Presque tous les Bureaux internationaux ayant caractère d'Etat sont à Berne ou à Bruxelles. Ont leur siège à Berne : le Bureau de l'Union télégraphique, celui de l'Union postale, le Bureau de l'Union pour la protection de la propriété industrielle, avec lequel s'est fondu en 1888 le Bureau de l'Union pour la protection littéraire et artistique, le Bureau pour les transports par chemins de fer internationaux. Bruxelles possède trois Bureaux de ce genre : le Bureau pour la publication des tarifs douaniers, institué par la Convention du 5 juillet 1890 ; celui de la Conférence antiesclavagiste et le Bureau fondé à la suite de la Convention des sucres de 1902. Paris est le siège du Bureau international du mètre et — *last not least* — le Bureau du Tribunal d'arbitrage international se trouve à La Haye.

L'Institut International d'Agriculture.

L'Institut International d'Agriculture, dont le siège est à Rome, est une institution analogue aux Bureaux dont nous venons de parler ; bien que cet Institut déploie lui aussi son activité dans une sphère d'où toute politique est sévèrement bannie, il a cependant une grande affinité avec les relations économiques internationales. Il doit sa fondation à l'initiative du Roi d'Italie qui accueillit favorablement les idées de l'américain David Lubin et les réalisa. Ce dernier avait compris que certains problèmes économiques d'intérêt international, tels que ceux relatifs au prix des denrées (surtout des céréales dont le marché intéresse le monde entier), à l'équilibre entre la demande et l'offre du travail agricole, ne pouvaient être résolus qu'à l'aide d'une organisation internationale ; cette organisation, moyennant des informations uniformes, certaines, régulières, impartiales, publiées à temps et rapidement divulguées, permettrait aux agriculteurs de tous les pays de connaître leur position respective dans la balance de la production économique du monde entier, et assurerait ainsi un équilibre plus juste entre la demande et l'offre. Le Roi d'Italie convoqua en 1905 une Conférence internationale d'Agriculture et on y décida la création de l'Institut, dont l'organisation, les fins et la sphère d'action sont déterminées par la Convention internationale du 7 juin 1905.

L'Institut International d'Agriculture est une Institution d'Etat dans laquelle chaque Puissance est représentée par des délégués de son choix. Bornant son action dans le domaine international, c'est-à-dire sans toucher aux intérêts particuliers des Etats, il doit : *a*) concentrer, étudier et publier dans le plus bref délai possible les renseignements statistiques, techniques ou économiques concernant la culture, les productions tant animales que végétales, le

commerce des produits agricoles et les prix pratiqués sur les différents marchés ; *b*) communiquer aux intéressés, dans les mêmes conditions de rapidité, tous les renseignements dont il vient d'être parlé ; *c*) indiquer les salaires de la main-d'œuvre rurale ; *d*) faire connaître les nouvelles maladies des végétaux qui viendraient à paraître sur un point quelconque du globe en indiquant les remèdes efficaces pour les combattre ; *e*) étudier les questions concernant la coopération, l'assurance et le crédit agricole, rassembler et publier les informations qui pourraient être utiles dans les différents pays à l'organisation d'œuvres relatives aux problèmes précités ; *f*) présenter à l'approbation des Gouvernements des mesures pour la protection des intérêts communs aux agriculteurs et pour l'amélioration de leurs conditions.

Une des principales tâches de l'Institut est l'unification des méthodes tant pour la statistique de la production que pour la statistique du commerce des principaux produits agricoles. L'Institut publie plusieurs Bulletins mensuels qui sont répandus par milliers d'exemplaires dans le monde entier. Il compte cinquante Etats adhérents, nombre qu'aucune autre organisation internationale n'a atteint, pas même l'Union postale universelle.

E) L'internationalisation dans d'autres domaines.

§ 15. — *Poids et Mesures.*

Bien que n'ayant rien de commun avec la politique, la question de l'internationalisation des poids et mesures n'est pas encore résolue ; elle faciliterait cependant et elle simplifierait certains rapports économiques internationaux. On dirait que certains Etats considèrent leurs poids et leurs mesures comme une chose sacrée et qu'ils ne

peuvent pas se résoudre à abandonner les anciens systèmes. Mais ce n'est qu'une question de temps, parce qu'il n'est pas possible de se soustraire aux exigences et aux nécessités du commerce et du trafic. Nous dirons brièvement ce qui a été entrepris jusqu'ici dans le but d'internationaliser les poids et les mesures. La Convention internationale du mètre fut signée à Paris, le 20 mai 1875, par 18 Etats. Elle envisage l'institution et le fonctionnement d'un Office international pour les poids et mesures et pour l'établissement exact de la mesure métrique originale (1 mètre) et du poids métrique (1 kilogramme) ; ces mesures exactes (étalons) sont conservées au Bureau de Paris. Les Etats contractants doivent réduire leurs poids et mesures en prenant pour base ces unités de poids et de mesure.

L'internationalisation du système décimal rencontre une très sérieuse opposition en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique. Mais les Anglais reconnaissent déjà que la difficulté avec laquelle ils s'adaptent aux habitudes commerciales des autres peuples nuit à leur exportation, à l'avantage des autres nations. On devrait s'apercevoir combien il est superflu d'être obligé d'apprendre aux élèves des écoles commerciales toute la série des différents poids et mesures en usage. Il y aurait bien d'autres études auxquelles ils pourraient mieux employer leur temps, si l'on introduisait partout, au moyen d'une Convention internationale, des mesures et des poids uniformes.

Sur l'initiative du géologue américain Shaler on a constitué au commencement de l'année 1906 une commission composée de savants, de gens pratiques et compétents anglais et américains, elle est chargée d'étudier les meilleurs moyens d'introduire le système décimal en Angleterre et aux Etats-Unis. D'ailleurs, les consuls anglais eux-mêmes ont déjà fait observer depuis longtemps dans leurs rapports que le système duodécimal est trop com-

pliqué et trop vieux et que l'on doit lui attribuer en partie la marche relativement rétrograde du commerce extérieur anglais dans ces dernières années.

De nombreuses Chambres de commerce du Royaume-Uni se sont aussi déclarées favorables au système décimal et il en fut de même pour la Conférence coloniale de 1902 : les colonies elles-mêmes firent des démarches à ce sujet (1904), de sorte que le Gouvernement britannique présenta un projet de transformation des poids et mesures. Mais le projet ne devint pas encore une loi, parce que les partisans du système duodécimal surent gagner à leur cause la Chambre haute, qui, dès le début, n'avait pas accueilli la réforme d'une manière favorable. On constitua même à Manchester une « Association pour les poids et mesures britanniques » avec des dépendances aux Etats-Unis et au Canada, dans le but de combattre le système décimal ; cette Association propose cependant de rendre uniformes les différentes espèces de système duodécimal et d'adopter des mesures pour faciliter la réduction des calculs décimaux en calculs duodécimaux. L'Assocation soutient que l'abolition du système duodécimal entraînerait une révolution dans le commerce et de très grands frais ; que si l'on veut réformer il faut le faire graduellement et ne pas causer des troubles.

Nous devons aussi mentionner dans ce paragraphe les Congrès internationaux pour l'unification du numérotage des filés. Il y en a eu plusieurs, et précisément : à Vienne en 1873, à Bruxelles en 1874, à Turin en 1875, à Paris en 1878 et en 1900. Les propositions de ces Congrès furent invariablement que l'on basat le numérotage et le poids des filés sur le système décimal. En 1873 eut lieu la Convention sur le numérotage international des filés ; mais l'Angleterre, les Etats-Unis et la Russie n'y ont pas encore adhéré et on n'a pas pu, par conséquent, arriver au résultat désiré. De sorte qu'encore aujourd'hui les filés de coton sont traités, quant au numérotage, en

partie selon le système anglais et en partie selon le système français ; les filés de lin sont traités d'après les systèmes anglais et autrichien, le jute d'après le système anglais, les filés de laine selon divers systèmes, la soie grège d'après le système autrichien, lyonnais ou turinois.

§ 16. — *Service international des virements et clearings.*

La question de la réglementation du service international des chèques, des virements et des *clearings* est toujours ouverte. Il est vrai que les expéditions d'argent d'un pays dans un autre ont été très réduites par le commerce international des lettres de change. Mais le chèque a des fonctions que la lettre de change ne peut remplir ; d'autre part, le *clearing* international faciliterait d'une manière extraordinaire les payements et les comptes internationaux. L'institution d'un service de chèques et de *clearing* entre les Caisses d'épargne postales d'Autriche et de Hongrie et entre celles-ci et la Banque Allemande (*Deutsche Bank*), dont le siège est à Berlin, fut un progrès qui apporta de grands avantages. On devrait former un Comité international composé non seulement de représentants des Gouvernements, mais aussi de commerçants, de financiers et d'industriels notables, qui seraient chargés de rédiger des propositions pour introduire dans les payements et dans les comptes internationaux toutes les simplifications et toutes les facilités possibles. Quelle perte de temps et que d'argent on épargnerait !

Nous ne nous dissimulons pas que de graves difficultés s'opposent au service international des virements, telles que les différences de l'unité monétaire, les oscillations dans le cours du change et d'autres encore. Des rapports intéressants furent présentés à ce sujet au Congrès de l' « Association économique de l'Europe centrale » (*Mitteleuropäischer Wirtschaftsverein*) qui eut lieu à

Vienne en 1906 : tous les orateurs, hommes des plus compétents, admirent l'utilité et la possibilité d'introduire peu à peu au moyen de mesures graduées le service international des virements. Le Congrès international des coopératives agricoles (Plaisance, Italie, 1908) s'exprima en faveur de l'introduction du service international des virements et des *clearings*.

§ 17. — *Unité monétaire internationale.*

Etant donné la lenteur avec laquelle s'effectue le processus de l'internationalisation et les obstacles et les difficultés qu'il rencontre, il semblera peut-être oiseux de parler dès maintenant d'internationalisation dans deux questions qui paraissent appartenir au domaine de l'utopie : la question de la monnaie et celle de la langue internationale.

Certains esprits hardis se sont mis à l'œuvre pour démontrer au monde, qui les écoute sans ajouter foi à leurs paroles, les grands avantages économiques que procurerait l'introduction d'une unité monétaire conventionnelle ayant cours dans tous les pays, tandis qu'actuellement la variété des monnaies est un obstacle au libre développement international des échanges.

Si l'on ne veut pas passer pour utopiste on doit se demander quelles sont les difficultés qui s'opposent à la réalisation d'une telle idée, tant au point de vue pratique qu'au point de vue théorique.

Elles peuvent se résumer ainsi : orgueil national, indifférence et inertie générales, raisons financières et techniques. S'il faut tenir grand compte des deux premières difficultés, parce que la tendance au changement à peu de prise sur elles et que ce n'est que le temps qui réussira à les affaiblir et à les atténuer, les raisons scientifiques et

techniques sont encore plus graves. On ne peut concevoir en effet, de quelle manière les systèmes monétaires et les valeurs des divers États peuvent être réduits à l'unité. Ces systèmes, différents entre eux *ab ovo*, se sont développés ensuite selon les conditions économiques et politiques propres à chaque nation, de sorte qu'ils se sont éloignés de plus en plus les uns des autres et que les diversités se sont accentuées de plus en plus. Cependant on a réussi à former des Unions monétaires entre des États ayant des différences économiques assez prononcées ; il en est ainsi de l'union des États qui formaient l'ancienne Confédération allemande (1838), de celle des pays latins et de l'Union des pays scandinaves.

Il faut noter aussi que le douro espagnol servait effectivement, sans qu'il y eut de conventions, comme moyen général pour les échanges à un groupe important de pays du nouveau monde. Mais il s'agit dans tous ces cas de pays de race ou de nationalité analogue.

Il n'est certainement pas nécessaire de démontrer les avantages dont jouirait le trafic international si l'on adoptait une monnaie unique ; mais afin qu'on puisse juger de la difficulté d'y arriver, nous rappellerons deux faits. Trois pièces d'argent, le *mark* allemand, le *schilling* anglais et le *quarter* des États-Unis (1/4 de dollar) sont tous d'une grandeur à peu près égale et ne diffèrent que très peu comme valeur ; ils appartiennent cependant à des systèmes monétaires très divers. D'autre part, les changements de monnaie sont difficiles à introduire même dans un milieu appartenant au même pays, parce qu'ils devront heurter des habitudes invétérées. Il est donc encore trop optimiste de parler d'une unité monétaire internationale.

Tout en reconnaissant le fait, nous mentionnerons la proposition de l'Américain Charles H. Swan (1) qui peut

(1) *An international gold coinage.* Conférence tenue à la Société des Statistique de Manchester le 12 janvier 1902.

être considérée comme la base de tentatives ultérieures. Swan propose de frapper une monnaie d'or, *dekade*, de 10 grammes au titre de 915/1000 ; elle devrait avoir la valeur de 25 schillings et être rendue égale à 30 francs, ou à 30 couronnes ou à 6 dollars, ou à 12 roubles. On éprouverait de plus grandes difficultés en l'appliquant au système monétaire allemand, tandis que les autres systèmes pourraient très facilement s'adapter à la *dekade*. Il serait désirable que la proposition de Swan fût étudiée par des personnes compétentes.

§ 18. — *Langue commerciale internationale.*

Les obstacles qui s'opposent à l'introduction d'une langue internationale sont tout aussi puissants. La langue est la caractéristique nationale la plus saillante et la plus importante ; toute tentative qui peut lui porter atteinte doit nécessairement rencontrer une opposition formidable. Cependant l'introduction d'une langue internationale ne vise pas le moins du monde à supplanter les idiomes nationaux ; dans l'esprit de ceux qui l'ont imaginée elle est destinée à servir comme un moyen facile de se faire comprendre pour les peuples de langues diverses. Du reste certaines langues ont déjà servi jusqu'à une époque assez rapprochée à des personnes éloignées pour se communiquer leurs idées, sans qu'il existât de convention à ce propos. La langue latine a été et est encore la langue internationale pour certaines sciences, la langue française est la langue de la diplomatie, la langue italienne est la langue de la musique et elle était autrefois la langue universelle pour le commerce.

L'absence d'un moyen qui facilite les communications avec des individus de langues diverses se fait sentir de

plus en plus de nos jours dans les relations internationales. Tout le monde a entendu parler du *Volapük* d'abord et plus tard de l'*Esperanto*, les deux langues internationales proposées, mais, il faut l'avouer, accueillies avec bien peu de succès.

F) Droit international.

§ 19. — *Conflit des règles juridiques.*

Nous avons déjà eu l'occasion de faire observer que l'internationalisation du droit relatif au trafic a fait bien moins de progrès que le développement des autres actes d'entente en cette matière. L'évolution juridique est bien plus en retard que celle du trafic dans le milieu d'une unité économique aussi bien que dans la sphère plus vaste des relations économiques internationales. De sorte que lorsque l'évolution juridique est trop lente, le trafic se crée lui-même un nouveau droit répondant au changement des conditions, sous forme de droit coutumier, d'usages, de nouveaux types de contrats non envisagés par le droit positif.

Le mouvement économique international ressent les effets nuisibles de la diversité des institutions juridiques en vigueur dans les différents pays et le conflit entre leurs dispositions est d'autant plus fréquent, que ce mouvement devient de plus en plus intensif. Il ne s'agit pas de prétendre que des règlements identiques soient valables pour deux ou plusieurs Etats, mais simplement d'établir le règlement que l'on doit appliquer dans un cas concret : le réglement sanctionné par l'Etat A ou celui de l'Etat B ? On devrait remédier au moins dans ce sens à l'incertitude actuelle moyennant des accords internationaux qui don-

neraient la direction à suivre dans les cas douteux. Et c'est précisément à ce point de vue, c'est-à-dire seulement sous le rapport de la forme, que l'on parle aujourd'hui de droit international privé.

On doit être heureux de ce qu'après de longues années d'efforts on est enfin arrivé a stipuler des conventions internationales sur plusieurs point de droit privé. En 1902 les représentants de la plus grande partie des Etats européens signèrent à La Haye trois modestes accords pour éviter le conflit de droits nationaux différents dans les relations entre citoyens et étrangers ou entre sujets de nationalité diverse dans les questions relatives au mariage, au divorce, à la tutelle (1). Combien les progrès ont été lents dans ce domaine jusqu'au xxe siècle, alors que Jérémie Bentham avait déjà formulé à la fin du xviiie siècle les principes d'un Code de droit international !

L'évolution a suivi ici aussi la même route que celle de tous les autres actes d'entente : ce sont d'abord les personnes privées qui font des tentatives, puis viennent les discussions dans les congrès, dans les associations internationales, on arrive ensuite à des négociations diplomatiques, qui conduisent à la conclusion d'accords entre les Etats. En 1873, on créa à Bruxelles l' « Association pour la réforme et la codification des lois des nations », et la même année à Gand, l' « Institut de droit international ». La première eut une action pratique et fit une propagande active, le dernier se consacre à une œuvre scientifique. On doit en grande partie à l'énergie et à l'enthousiasme d'hommes éminents, tels que Mancini et Asser, si les trois accords précités, qui sont le premier signe visible de l'entente internationale en matière de droit privé, arrivèrent à être conclus. Malheureusement deux grands Etats, l'Angleterre et les Etats-Unis n'y ont pas

(1) Voir Frank Kahn, *Die einheitliche Kodifikation des internationalen Privatrechtes durch einheitliche Staatsverträge*, Leipzig, 1904.

adhéré. Kahn est d'avis que la cause en est la défiance de la race anglo-américaine envers ce que l'on appelle l'école juridique continentale, ainsi que la différence trop accentuée entre le droit continental et le droit anglais. Cette différence est telle qu'elle sera un grand obstacle à l'internationalisation du droit anglo-américain. En général toutes idées juridiques sont différentes ; par exemple, la conception que l'on se fait outre-mer du pouvoir paternel ou du pouvoir marital est tout à fait différente de la conception romaine de la vieille Europe (1) ; le droit non écrit de la liberté individuelle compte bien plus là-bas que le droit positif écrit dans de gros codes qui, à peine promulgués, ont déjà vieilli (2). Les différences que nous avons notées ici font pendant à celles que nous avons déjà rencontrées dans le domaine de la politique économique et sociale. Ici l'évolution prendra probablement une autre direction, et ce ne sera peut-être pas au détriment de l'Europe ; l'Europe devra angliciser et américaniser peu à peu son droit ; en tout cas, soit que les principes juridiques européens l'emportent, soit que les principes anglo-américains aient la supériorité, on en viendra à l'internationalisation du droit.

§ 20. — *Le droit et les exigences du trafic international.*

On ressent fortement le besoin dans les relations économiques internationales d'établir sur certains points des règles juridiques uniformes non seulement dans la forme mais aussi dans la substance.

(1) Voir Josef M. Baernreiter, *Jugendfürsorge und Strafrecht in den Vereinigtein Staaten von Amerika*, Leipzig, 1905.

(2) Voir Gneus Flavius, *Der Kampf um die Retchswissenschaft*, Leipzig, 1906.

Kahn propose la création d'une « autorité suprême pour la législation en matière de droit international privé et pour son interprétation » ; mais ceci ne peut être considéré que comme un stade lointain de l'évolution. Il y a des groupes de règlements juridiques si intimement liés aux caractéristiques particulières naturelles aussi bien qu'à celles relatives à l'histoire politique d'une unité économique nationale, que l'on ne peut parler d'internationalisation au sujet de certaines relations juridiques, si ce n'est dans un avenir très éloigné. Tels sont, par exemple, le droit relatif aux immeubles, aux biens paraphernaux, au pouvoir paternel, etc. Mais l'économie n'a pas grand intérêt à l'internationalisation de ces différentes parties du droit. Ce qui nous intéresse, c'est l'adoption de règlements internationaux uniformes dans les parties du droit qui concernent directement le trafic, le commerce, les transports, le mouvement des personnes, l'assurance, les payements et les voies d'exécution. Quelques chapitres de ce droit, qui pourrait s'appeler « droit international du trafic » (*internationales Verkehrsrecht*), ont déjà été préparés depuis longtemps et même codifiés ; il y a déjà uniformité de règles juridiques, non seulement en ce qui touche la forme mais aussi en ce qui concerne le contenu, par exemple, en ce qui regarde la protection de la propriété industrielle et de la propriété artistique. Le droit relatif aux lettres de change est basé sur des principes assez uniformes dans la plus grande partie des Etats qui ont un développement commercial important ; il n'en est pas de même pour les chèques, pour d'autres parties du droit commercial (droit relatif aux expéditions, aux commissions, droit maritime, droit sur les sociétés par actions, sur les faillites, etc.) ; bien que dans ces matières aussi certaines règles coïncident, les différences juridiques sont encore tellement grandes, qu'il serait à désirer que quelques-unes d'entre elles, plus nuisibles que

les autres, fussent éliminées au moyen d'une convention (1).

Récemment une Conférence internationale diplomatique a été convoquée à La Haye sur l'initiative de l'Allemagne et de l'Italie pour unifier la législation relative à la lettre de change et au chèque ; elle vient de terminer ses travaux. Inaugurée le 15 juin 1912, environ une centaine de délégués, représentant 38 puissances, y ont pris part. Tous les Etats européens, les Etats-Unis et douze autres républiques américaines, le Japon, la Chine et le royaume de Siam s'y sont fait représenter.

On a en premier lieu rédigé une convention par laquelle les Etats contractants prennent l'engagement d'introduire dans leur législation une loi uniforme additionnelle à la convention, qui règle en 80 articles toute la matière relative à la lettre de change. Le protocole restera ouvert pendant un an afin de recueillir les signatures des Etats qui se constitueront en union internationale pour le droit relatif aux lettres de change.

En ce qui concerne le chèque, on a préparé un premier projet de loi, qui devra être soumis à l'examen ultérieur d'une future conférence, après que les différents Etats auront fait connaître leur avis.

Le droit de procédure a également besoin d'une réforme qui l'adapte mieux aux exigences du trafic international. Il appartiendra à l'avenir de mettre de l'uniformité dans les règles relatives à ce droit. Mais on pourrait dès maintenant en venir à une entente internationale pour fixer les principes sur lesquels doit s'appuyer la procédure civile ou commerciale dans les procès entre citoyens de nationalité différente ; on devrait aussi régler par conven-

(1) A ce propos, la publication des lois de tous les pays relatives au commerce est un travail scientifique préparatoire d'une grande valeur. Tel est. par exemple, le recueil intitulé *Die Handelsgesetze des Erdballes*, publié en quatre langues, fondé par O. Borchardt et continué par J. Kohler et H. Dove, Berlin.

tion la question de la caution à verser par le demandeur (1), le remboursement des frais de procédure à la partie gagnante, etc. Tous les Etats intéressés au trafic international devraient régler par traité la protection juridique des intérêts de leurs citoyens respectifs à l'étranger. D'ailleurs, on trouve déjà dans quelques traités des traces d'un droit de procédure international. La Convention internationale de Berne (14 octobre 1890) sur le trafic des chemins de fer en offre un exemple. A l'art. 56 il est dit que : « Les jugements prononcés contradictoirement, ou par défaut, par le juge compétent en vertu des dispositions de la présente convention, lorsqu'ils seront devenus exécutoires en vertu des lois appliquées par ce juge compétent, devront être déclarés exécutoires dans les Etats signataires de la convention par l'autorité compétente, sous les conditions et suivant les formes établies par la législation de cet Etat, mais sans revision du fond de l'affaire ».

Les accords relatifs à la juridiction volontaire et à la procédure extra-judiciaire sont aussi très importants. Les innombrables dispositions, qui se perdent dans les détails les plus minutieux, au sujet de la présentation des documents, de la légalisation des signatures, des termes et des prorogations, de l'accord des créanciers en cas de faillite, etc., sont du plus grand intérêt pour un homme d'affaires qui s'occupe de trafic international (2). Mais c'est précisément là que l'on rencontre les différences les plus notables entre les règlements analogues des divers Etats : voilà pourquoi on demande la publication d'un recueil de toutes les dispositions en vigueur dans chaque pays, qui intéressent l'homme d'affaires en cas de procès avec un

(1) La Conférence de la paix de La Haye a délibéré sur cette question en 1902.

(2) Voir Walter Borgius, *L'organisation internationale de la défense des intérêts économiques*, paru dans la *Revue économique internationale*, Berlin, février 1905.

client résidant à l'étranger ou de procédure extra-judiciaire. On devrait également créer dans tous les pays un office public d'informations auquel on pourrait s'adresser pour avoir des renseignements relatifs aux dispositions juridiques des Etats étrangers en ce qui concerne les rapports commerciaux entre citoyens et étrangers.

§ 21. — *Droit financier et procédure douanière.*

Le droit public, surtout la législation douanière et la partie de la législation financière relative aux impôts, joue un rôle important dans le mouvement international. En ce qui concerne la législation financière, le principe que les étrangers sont soumis aux impôts de la même manière que les citoyens, est généralement en vigueur ; de plus les sujets étrangers sont déjà en état de parité en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, là où cette clause existe. Mais il arrive souvent en pratique que des hommes d'affaires qui exercent dans un pays étranger sont aussi bien frappés d'impôts dans ce pays que dans leur patrie, et ne réussissent à faire valoir leurs droits qu'après des procès coûteux qui traînent pendant des années. On devrait en venir aussi sur ce point à des ententes entre les Etats pour éviter une double imposition (1).

La partie du droit administratif qui a la plus grande importance pour le trafic international concerne la procédure et la législation douanière. Si l'on établit une comparaison entre les législations douanières des différents Etats, on y rencontre des divergences énormes. Un acte qui a une valeur juridique dans un Etat est juridiquement nul dans un autre ; un pays est doté d'une procédure douanière moderne, orale, publique, et dans l'Etat voisin ce sont encore les vieux principes de la procédure inquisitoriale

(1) Voir G. Lippert, *Internationales Finanzrecht*, Vienne, 1912.
M. Quidde.

qui sont en vigueur. Les règles à suivre dans l'application des tarifs douaniers sont également différentes d'un pays à l'autre. Quant aux tarifs douaniers eux-mêmes, il y règne une divergence qui n'est pas moins accentuée. L'Etat A n'a pas encore introduit la nomenclature des marchandises par ordre alphabétique, l'Etat B établit son tarif sur des bases scientifiques ou technologiques. La même marchandise est dénommée d'une manière différente ; lorsqu'on fait une comparaison entre les taux de droits de deux tarifs pour la même marchandise on se trouve en présence de mille doutes et de mille difficultés.

Les principes d'après lesquels on doit déterminer le prix d'une marchandise soumise au droit *ad valorem* sont aussi tout à fait différents. Dans presque tous les Etats la procédure douanière se compose d'une quantité de dispositions minutieuses et de pure forme, qui n'ont ni valeur ni but au point de vue de la politique douanière ou au point de vue financier, mais qui sont le résultat des coutumes bureaucratiques ennemies de la simplicité ; dans un Etat on établit le droit de douane d'après le poids brut, dans un autre la même marchandise est taxée d'après le poids net ; il en est de même pour la tare, qui est calculée d'une manière différente.

L' « Association pour les traités de commerce » (*Handelsvertragsverein*) de Berlin a donc raison lorsqu'elle réclame une entente internationale pour établir par convention la signification des termes de technique douanière les plus fréquents. L'idéal serait, naturellement, une nomenclature des marchandises soumises au droit de douane en français, en italien, en anglais et en allemand, et ensuite un schéma normal de tarif établi d'un commun accord par les Etats ; la procédure douanière de tous les pays devrait être appuyée sur des bases modernes et avoir un caractère uniforme.

Mais malheureusement la législation douanière est en-

core l'humble esclave de la politique protectionniste : la marchandise étrangère n'a pas dû franchir seulement les barrières douanières, mais elle a dû surmonter aussi toutes les difficultés d'un droit arbitraire, rempli d'embûches.

* * *

Ce que nous venons d'exposer démontre clairement que le mouvement économique international ressent profondément les conséquences de la différence qui existe entre les dispositions juridiques des divers pays. Et cependant on rencontre des obstacles formidables pour le rendre uniforme. L'internationalisation du droit est à peine à ses débuts et avance avec une lenteur énorme et des progrès imperceptibles. On voit encore une fois à travers quelles difficultés se produit l'évolution des relations économiques internationales dans son passage du conflit à la communauté des intérêts.

§ 22. — *Solutions de conflits dans les rapports économiques internationaux.*

Les conflits d'intérêts relatifs au mouvement économique international sont de diverses espèces, selon que le conflit concerne le mouvement des personnes, le trafic des marchandises, le commerce des capitaux, les placements à l'extérieur, etc.

Les moyens dont les Etats se servent pour faire prévaloir leurs intérêts en cas de conflit tendent à nuire aux intérêts de l'autre partie et à les combattre, et consistent principalement en prohibitions (par exemple, prohibition d'immigrer), en primes d'exportation, en droits d'entrée ; on a quelquefois recours à la guerre des tarifs et même à une vraie guerre. Nous avons déjà démontré que tous ces

moyens nuisent non seulement à la partie atteinte mais aussi a celle qui les utilise. D'ailleurs, cette conviction a déjà fait largement son chemin et c'est précisément de là que dérive la tendance à éviter si possible les conflits, ou lorsqu'il n'est pas possible de les éviter, à les résoudre au moyen d'une entente pacifique.

La solution pacifique de conflits entre deux Etats a lieu par suite d'*accords* entre les intéressés, ou de *renonciation* de l'un d'entre eux à ses prétentions, ou de l'*intervention amicale* de tiers Etats, ou bien enfin par suite d'une *sentence arbitrale*. Ici aussi l'évolution du droit international marque un passage du singulier au multiple, du casuel au régulier : en effet, tandis qu'autrefois on constituait seulement des tribunaux d'arbitrage *ad hoc*, aujourd'hui ces tribunaux sont devenus une institution stable, qui s'affermit de plus en plus, pour régler certains rapports tant économiques que politiques.

Lorsqu'en 1872 on résolut au moyen d'un arbitrage le conflit qui avait éclaté entre l'Angleterre et les Etats-Unis au sujet de l'Alabama, le fait produisit dans le monde entier une énorme sensation. Et cependant bientôt après, l'institution d'un tribunal arbitral devenait l'élément essentiel de plusieurs traités internationaux. Citons le Traité postal international de 1874 qui établit (art. 16) : que lorsque des conflits entre deux ou plusieurs Etats adhérents se produisent au sujet de l'interprétation du traité, ces conflits doivent être résolus par un tribunal d'arbitrage. Une clause analogue fut insérée dans l'acte général de la conférence antiesclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890, dans l'accord international de Berne sur les transports par chemin de fer, qui (art. 57) charge le Bureau pour les transports internationaux par chemin de fer de rendre, à la requête des parties intéressées, des décisions concernant les contestations qui pourraient se produire entre les Etats adhérents en matière de transports par voie ferrée.

Les traités de commerce accueillirent d'une manière

analogue à celle du traité postal ce que l'on a appelé la « clause compromissoire ».

Ceci est particulièrement digne d'être remarqué parce qu'il s'agit d'actes d'entente qui ne règlent pas des rapports économiques d'où la politique est exclue, mais des actes dont le contenu est relatif à la politique économique. Dans les derniers traités de commerce entre la Suisse, la Belgique et l'Italie, en vertu de cette clause est soumise à un jugement arbitral toute contestation qui pourrait surgir entre les parties contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'application du traité. L'Empire allemand et l'Autriche-Hongrie, au contraire, ont hésité à accueillir dans leurs traités de commerce une clause obligatoire de ce genre et si générale ; dans l'Acte additionnel (au traité de commerce entre l'Empire allemand et l'Autriche-Hongrie) du 25 janvier 1905, il est dit : « s'il se produisait entre les parties contractantes des contestations relatives à l'interprétation ou à l'application des *tarifs* fixés par le présent traité ou à l'application de la clause de la nation la plus favorisée,... dans ce cas la contestation sera résolue, si une des parties le requiert, au moyen d'un arbitrage ». Ici, la solution par voie d'arbitrage est donc limitée à des contestations concernant les tarifs. Dans d'autres traités stipulés entre ces deux Etats la clause compromissoire est formulée d'une manière encore plus restrictive : par exemple, l'Accord sanitaire pour le bétail du 25 janvier 1905 établit qu'en cas de contestation sur son application on constituera, sur la requête d'une des parties, une commission mixte chargée d'examiner le différend et de donner son avis. Mais quelle est l'efficacité juridique de cet avis ? Il est évident qu'il n'engage nullement les parties, il n'a qu'une valeur purement consultative. Bien que l'Accord ajoute que dans la décision il sera tenu compte de l'avis de la commission, il est évident que cette décision sera prise en se basant sur des raisons de politique économique.

L'institution de l'arbitrage ne se borne pas seulement à des rapports relatifs à la politique économique. On sait qu'il y a de nombreux *traités d'arbitrage* de caractère général. Un modèle du genre est celui qui a été conclu, le 14 octobre 1903, entre la France et l'Angleterre, et d'après lequel les parties contractantes ont convenu « de soumettre à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye les contestations de caractère juridique ou provenant de l'interprétation des traités existant entre les deux Puissances, lorsqu'elles ne peuvent pas être résolues par voie diplomatique, pourvu que ces contestations ne touchent pas aux intérêts vitaux ou à l'indépendance des Puissances signataires ou aux intérêts d'autres Etats ». Depuis cette époque des traités analogues ont été conclus en grand nombre, de sorte qu'actuellement presque tous les Etats sont enveloppés d'un réseau d'accords de ce genre. Récemment le traité d'arbitrage entre l'Angleterre et les Etats-Unis a fait grand bruit : par ce traité, les deux Etats contractants ont convenu de résoudre par voie d'arbitrage, après avoir épuisé les moyens diplomatiques, toutes contestations, sans aucune limitation. Ce traité (*general arbitration treaty*) a été signé à Washington le 3 août 1911.

La *Cour permanente d'arbitrage* de La Haye a été choisie pour la solution des contestations envisagées par ces traités.

TABLE DES MATIERES

—

CHAPITRE I

DÉFINITION

Analyse du concept de « politique économique internationale »

CHAPITRE II

MÉTHODES

A) *Préliminaires sur la méthode.*

B) *Méthodes de la politique économique.*

CHAPITRE III

LA CONCEPTION HISTORIQUE-ÉVOLUTIONNISTE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

A) *Préliminaires sur la méthode historique-évolutionniste.*

B) *Application de la théorie de l'évolution à la politique économique internationale.*

C) *Analyse des concepts fondamentaux de la politique économique internationale.*

CHAPITRE IV

LE MOUVEMENT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL. — LES PERSONNES

CHAPITRE V

LE MOUVEMENT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL. — LES CHOSES

CHAPITRE VI

POLITIQUE DOUANIÈRE

A) *Préliminaires sur la politique douanière.*

B) *Effets des droits de douane.*

C) *Arguments en faveur des droits de douane.*

D) *Des droits sur les produits agricoles.*

E) *Arguments contre les droits de douane.*

F) *Les coalitions industrielles et les droits de douane.*

CHAPITRE VII

LOIS D'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

CHAPITRE VIII

STADES ÉVOLUTIFS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

CHAPITRE IX

INTERNATIONALISME OU SYSTÈME DES ENTENTES INTERNATIONALES

A) *Les actes d'ententes internationales.*

B) *Actes d'entente internationale privés et officiels.*

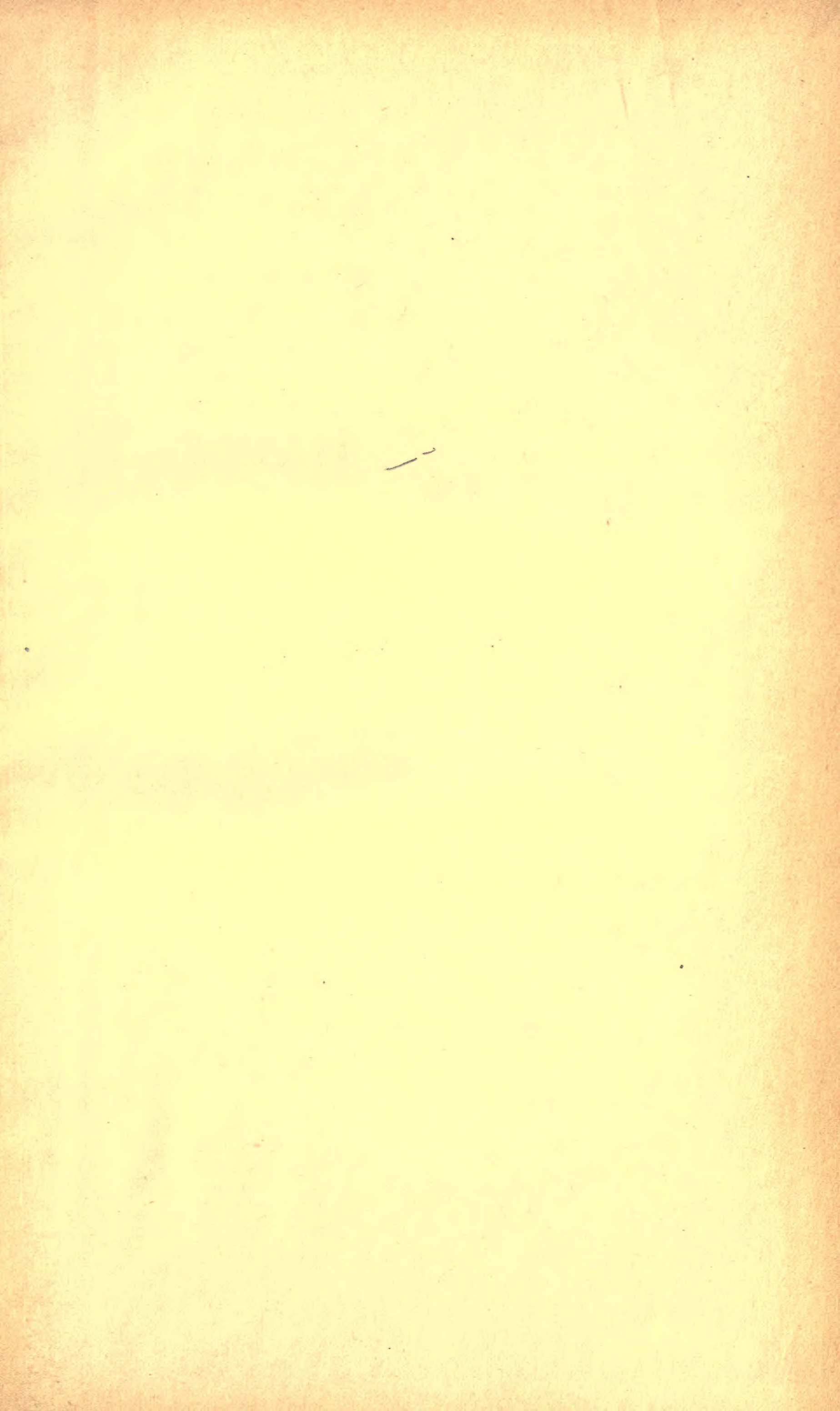
C) *Politique sociale internationale.*

D) *Actes d'entente internationale émanant des Etats.*

E) *L'internationalisation dans d'autres domaines.*

F) *Droit international.*

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie BUSSIÈRE.




G.E.STECHERT
& Co.
NEW YORK